



**Centro Universitário De Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado em Direito**

MAURO DA MOTTA AGUIAR

O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A “RESERVA DO POSSÍVEL”: uma análise da consistência da fala de Fabio Giambiagi quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição.

BRASÍLIA

2014

MAURO DA MOTTA AGUIAR

O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A “RESERVA DO POSSÍVEL”: uma análise da consistência da fala de Fabio Giambiagi quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição.

Dissertação a ser desenvolvida como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre junto ao curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – Uniceub.

Orientador: Professor Doutor Jefferson Carús Guedes.

BRASÍLIA

2014

AGUIAR, Mauro da Motta.

O Regime Geral de Previdência social e a “reserva do possível”: uma análise da consistência da fala de Fabio Giambiagi quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição.

Mauro da Motta Aguiar – Brasília, 2014.

162 f.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília. Instituto Ceub de Pesquisa e Desenvolvimento, 2014.

Orientador: Professor Doutor Jefferson Carús Guedes

1. Regime Geral de Previdência Social. 2. Previsão de Déficit. 3. Busca de “culpados”. 4. Condenação de modalidades de benefícios. 5. Análise de consistência.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Mauro da Motta Aguiar

Título: O Regime Geral de Previdência social e a “reserva do possível”: uma análise da consistência da fala de Fabio Giambiagi quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição.

Dissertação apresentada como requisito para conclusão do curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jefferson Carús Guedes
Orientador

Prof. Dr. Luís Carlos Martins Alves Jr.
Examinador Interno

Prof. Dr. Charles Lima de Almeida
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor dos Exércitos, o Deus de Abraão, Isaque e Jacó, por tudo que já me concedeu, me concede e, creio firmemente, ainda concederá, apesar de não ser merecedor, e, em especial, por demonstrar que está sempre a meu lado, mesmo nos momentos em que chego perto de acreditar que não...

Ao Professor Dr. Jefferson Carús Guedes, pela orientação valiosa, simultaneamente firme e amiga, e por não deixar de acreditar em mim, mesmo no momento mais difícil que já enfrentei.

À minha amada esposa Cristina, pelo exemplo marcante de fé, alegria, força e desprendimento, por fazer com que nossos anos de casamento pareçam dias e por ser a grande incentivadora de que eu prossiga em meus estudos, mesmo quando tudo aponta para que eu deles desista.

A meus filhos, Carol e Mauro Júnior, pela fonte de alegria e realização que sempre representaram para mim e pelo apoio para que eu prosseguisse com este trabalho.

Ao Professor Doutor Luís Carlos Martins Alves Jr., por tudo em que considero que contribuiu para que eu me aprofundasse um pouco mais em relação àqueles que pensam o Direito, bem como pela aprofundada crítica que teceu sobre os primeiros passos desta pesquisa.

Aos funcionários da biblioteca do TCU, tanto os do quadro quanto os terceirizados, por todo o auxílio na busca e obtenção de bibliografia, mesmo nos casos de obras de difícil acesso.

Ao Professor Doutor Frederico Augusto Barbosa da Silva, por haver-me despertado o interesse pelo tema e por, talvez até sem perceber, haver-me dirigido palavras de incentivo que se mostraram de grande valor, em especial no momento que eu atravessava.

RESUMO

A expressiva abrangência e o tamanho do alcance social da previdência social pública brasileira até podem justificar eventuais manifestações de preocupação quanto ao seu custeio. No entanto, de algum tempo para cá, chega a chamar a atenção a frequência de pronunciamentos a respeito do “déficit” ou “rombo”, atuais ou potenciais, do Regime Geral de Previdência Social, sendo igualmente comum que tais falas associem o quadro à Constituição de 1988 e busquem identificar os “culpados” pela situação, em razão de sua “posição privilegiada”. Considerando, entretanto, o aspecto de a postura acadêmica orientar para que qualquer tese deva ser submetida a exame crítico, a pretensão do presente estudo foi de promover a análise da consistência de tal sorte de discursos. Ainda que diversos autores pudessem ser apontados como integrantes de tal corrente, assim como várias pudessem ser as teses merecedoras de atenção, as naturais limitações de escopo a fim de que se pudesse realizar um trabalho de alguma profundidade conduziram a que se restringisse o estudo a apenas um autor e, no que tange a esse, a apenas uma de suas teses. A escolha findou por recair sobre Fabio Giambiagi e, em relação a ele, quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição, que defende ser insustentável.

Palavras-Chave: 1. Regime Geral de Previdência Social. 2. Previsão de Déficit. 3. Busca de “culpados”. 4. Condenação de modalidades de benefícios. 5. Análise de consistência.

ABSTRACT

The expressive range and the social impact of the Brazilian public welfare may even justify any expressions of concern about its financial support. However, for some time now, gets our attention the frequency of pronouncements about the “shortfall” or “leak”, present or potential, on the Social Security General System (Regime Geral de Previdência Social, or RGPS), being common for such lines of thinking to link the framework to 1988 Constitution and to seek to identify the “guilties” for the situation, due to their “privileged position”. Considering, however, the aspect that the academic posture prescribes that anyone thesis should be subjected to critical examination, the intention of this study was to promote the analysis of the consistency of such sort of speeches. Although several authors could be appointed as members of such a current as well as several could be the thesis worthy of attention, the natural limitations of scope in order to carry out a research in some depth led to restrict the study only to an author and, regarding to him/her, to just one of his/her thesis . The choice fell on Fabio Giambiagi and, regarding to him, on his common place on the progressive “difficult situation” of the RGPS and his thesis that one of the main “guilties” for this picture, if not the main, would time of service or, even, time of contribution retirement, that he appoints unsustainable .

Keywords: 1. Social Security General System. 2. Prevision of shortfall. 3. Search for “guilties”. 4. Condemnation of benefits types. 5. Consistency analysis.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Débito Acumulado da União – 1947/1962	71
Tabela 2 – Investimentos do IAPI em empresas de economia mista – 1954	72
Tabela 3 – Investimentos pelos IAPs em Brasília (total acumulado até 31/12/1965)	72
Tabela 4 – Tabela de contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração	81
Tabela 5 – Alíquotas de contribuição adicional, para empresas de atividade de risco	83
Tabela 6 – “Exemplo de capitalização com perfeita previsão”.....	121
Tabela 7 – “Valor do subsídio em relação ao valor dos benefícios recebidos, para o caso em que o indivíduo começa a trabalhar aos 20 anos (%)”	125
Tabela 8 – Contribuições à Previdência x Benefícios Previdenciários	128
Tabela 9 – Receitas, renúncias e despesas do Regime Geral de Previdência Social, Subsistema Urbano, 2005 a 2012	130
.....	
Tabela 10 – Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, Subsistema Rural, 2005 a 2012	131
Tabela 11 – Simulações de Aposentadoria – Brasilprev – PGBLFix	134
Tabela 12 – 1ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi	136
.....	
Tabela 13 – 2ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi	138
.....	
Tabela 14 – 3ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi	139
.....	
Tabela 15 – 4ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi	140

.....	
Tabela 16 – Receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social,	
2008 a 2012	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
FV – Valor Futuro de um investimento (do Inglês, <i>Future Value</i>)
FSE – Fundo Social de Emergência
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC – Lei Complementar
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MP – Medida Provisória
PCSS – Plano de Custeio da Previdência Social
PFL – Partido da Frente Liberal
PMT – Prestação de um determinado investimento (do Inglês, <i>Payment</i>)
RE – Recurso Extraordinário
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – ANTECEDENTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, NO MUNDO E NO BRASIL	18
1 AS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO OCIDENTAL E SUAS MODIFICAÇÕES ATÉ O SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E, MAIS TARDE, DA SEGURIDADE SOCIAL	18
2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	28
CAPÍTULO II – O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	34
1 A NECESSIDADE E A POSSIBILIDADE DE DISTINGUIR-SE ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL COMO UM TODO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL	34
1.1 A Constituição Federal de 1988 e as disposições a respeito das receitas e despesas da Seguridade Social e da Previdência Social	35
1.2 Precedentes da diversidade de fontes de custeio	44
1.3 O universo do Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS (Lei 8.212/1991)	47
2 OS SEGURADOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	56
2.1 Segurados obrigatórios	58
2.1.1 Segurados obrigatórios comuns	58

.....	
2.1.1.1 Segurados empregados	58
2.1.1.2 Segurados empregados domésticos	62
2.1.1.3 Segurados trabalhadores avulsos	63
2.1.2 <i>Segurados obrigatórios individuais</i>	63
.....	
2.1.2.1 Segurados trabalhadores autônomos	63
2.1.2.2 Segurados trabalhadores eventuais	63
.....	
2.1.2.3 Segurados trabalhadores equiparados a autônomos	64
.....	
2.1.2.4 Segurados empresários	65
.....	
2.1.3 Segurados obrigatórios especiais	65
2.2 Segurados facultativos	67
3 AS RECEITAS E AS DESPESAS DA SEGURIDADE E DO RGPS	68
3.1 Sistemas ou regimes de custeio ou de financiamento previdenciário	69
..	
3.2 As receitas da Seguridade Social e do RGPS	75
.....	
3.3 As prestações previdenciárias	87
3.3.1 Os benefícios previdenciários	87
.....	
3.3.1.1 Benefícios previdenciários destinados aos segurados	88
3.3.1.1.1 Aposentadoria por tempo de serviço, posteriormente modificada para por tempo de contribuição	88
3.3.1.1.2 Aposentadoria por idade (muitas vezes denominada “por velhice”)	89
3.3.1.1.3 Aposentadoria por invalidez	90
3.3.1.1.4 Aposentadoria especial	90
3.3.1.1.5 Auxílio-doença	90
3.3.1.1.6 Salário-família	91
3.3.1.1.7 Salário-maternidade	91
3.3.1.1.8 Auxílio-acidente	91

3.3.1.2 Benefícios previdenciários destinados aos dependentes	91
3.3.1.2.1 Pensão por morte	91
3.3.1.2.2 Auxílio reclusão	92
3.3.2 Os serviços previdenciários	92
3.3.2.1 Habilitação e reabilitação profissional	92
3.3.2.2 Serviço social	93
3.4 As prestações assistenciais	93
3.4.1 Benefícios assistenciais	93
3.4.1.1 Benefícios assistenciais de prestação continuada	93
3.4.1.2 Benefícios assistenciais eventuais	94
3.4.2 Programas de assistência social	94
3.4.3 Projetos de assistência social	95
3.4.4 Serviços de assistência social	95
3.5 As prestações da saúde	95
CAPÍTULO III – O RGPS E AS ARGUMENTAÇÕES A RESPEITO DA “RESERVA DO POSSÍVEL”	97
1 AS EFETIVAS INOVAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PARA A CONFIGURAÇÃO DO QUADRO ATUAL	97
20 EXAME JUDICIAL DA APLICABILIDADE IMEDIATA DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DO PARÂMETRO MÍNIMO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL	102
3 UM MODELO MATEMÁTICO INTRIGANTE	107
4 POSIÇÕES ALARMISTAS ACERCA DOS LIMITES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – O EXAME DE SUA CONSISTÊNCIA	115
4.1 A tese de Giambiagi e seus argumentos	118
4.2 A consistência do discurso de Giambiagi	125

CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

INTRODUÇÃO

Dados divulgados por estudo realizado sob os auspícios do Ipea, elaborado por ocasião dos vinte anos de promulgação da Constituição de 1988, davam conta de que a previdência social pública brasileira já cobria, na condição de segurado, 58% da população economicamente ativa. Já seria ela responsável, então, pelo pagamento de aproximadamente 22 milhões de benefícios, em termos de aposentadorias e pensões (20,143 milhões do regime geral de previdência social e 2 milhões do setor público, abrangendo as 3 esferas de governo), mais 5 milhões de outros benefícios.¹

Acrescentava referido estudo, ademais, que, desde o final da década de 1970, praticamente a totalidade da população brasileira já contava com a possibilidade legal de filiação ao sistema público de Previdência Social, ainda que, à época, com benefícios e requisitos bastante diferenciados.² Os dados rapidamente mencionados, aliás, chamam a atenção para o aspecto de que o Regime Geral de Previdência Social, ou RGPS, já possui relevância suficiente para motivar, por si só, os mais variados estudos.

Nesse sentido, por certo que, no que se refere a política pública de tão expressiva abrangência e de tamanho alcance social, já seria de se esperar que a preocupação com o seu custeio não fosse muito rara. No entanto, em especial de certo tempo para cá, chega a chamar a atenção a frequência de manifestações, tanto em pronunciamentos de representantes do Governo Federal quanto em obras de alguns cientistas sociais, a respeito do “déficit” ou “rombo”, atuais ou potenciais, do denominado Regime Geral de Previdência Social, ou

¹ RANGEL, Leonardo Alves *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. *In*: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da constituição federal. v. 1. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 20/5/2011. p. 41. Dados mais atuais dão conta de que a cobertura do Regime Geral de Previdência Social, ao final do ano de 2012, já havia atingido o quantitativo de mais de 23,5 milhões de aposentadorias e pensões, enquanto idênticas categorias de benefícios, no setor público, já eram quase 3,5 milhões, conforme BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da previdência social 2012. Brasília: MPS/Dataprev, 2013. p. 268, 775 e 781.

² RANGEL, Leonardo Alves *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. *In*: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da constituição federal. v. 1. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 20/5/2011. p. 44.

RGPS, sendo igualmente usual que tais falas associem o quadro à Constituição de 1988 e busquem identificar os “culpados” pela situação, em razão de sua “posição privilegiada”.³

Verifica-se, também, que tal conjunto de manifestações, como não é raro em críticas contundentes, geralmente se apresenta como portador da verdade e de uma visão mais lúcida. A disseminação de tais pronunciamentos, ademais, talvez promovida com vistas a granjear opinião pública favorável, tem servido de pano de fundo para que setores governamentais possam promover ou evitar mudanças do quadro jurídico-normativo associado à área, posto a usual associação de tais discursos à necessidade de incrementarem-se as contribuições para o sistema, por um lado, e, de outra parte, de restringir-se o acesso a seus benefícios.

Em recente trabalho desenvolvido pelo autor deste texto, aliás, breve levantamento promovido junto ao *site* Correioweb não logrou localizar notícia expressa de que a Lei de Acesso à Informação houvesse viabilizado formulação de consulta acerca da situação da Previdência Social, permitindo a ilação de que a afirmada conjuntura difícil da área, e a total correção de todas as reformas que se pretende levar a cabo com vistas à sua resolução, constituiriam praticamente consensos gerais ou, até mesmo, “lugares comuns”.⁴

A postura acadêmica, no entanto, orienta a que qualquer tese, provenha ela de onde vier, deva ser submetida a uma análise crítica. Com vistas a enfrentar tal desafio, ademais, explicita-se ter em mente o aspecto de as políticas públicas não possuírem, necessariamente, uma racionalidade manifesta e encontrarem-se, frequentemente, sob a influência dos diferentes setores da vida social, a depender de sua capacidade de articulação dentro do sistema político, assim como das próprias instituições por ela responsáveis.⁵ Aliás, a análise sociológica das políticas públicas torna difícil que ainda se creia na gestão puramente racional do Estado.⁶

³ Vide, apenas para citar alguns exemplos mais recentes, as matérias divulgadas em http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/10/25/internas_economia,258068/previdencia-fecha-setembro-com-deficit-de-r-9-3-bilhoes.shtml, <http://www.fenafisco.org.br/VerNoticia.aspx?IDNoticia=18412>, <http://www.infomoney.com.br/previdenciasocial/noticia/2219354-deficit+previdencia+social+sobe+agosto>, <http://www.diariodoscamos.com.br/economia/previdencia-tem-deficit-de-r-93-bi-50005/> e <http://www.jornalgrandebahia.com.br/materia.asp?id=35422>, acessos em 9/11/2011.

⁴ AGUIAR, Mauro da Motta. *A lei de acesso à informação e a gestão da previdência social*. Brasília: mimeo, 2012. p. 5.

⁵ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas – coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 28-29, 35 e 38.

⁶ MULLER, Pierre. *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique*. *Revue française de science politique*. 50e. année, n. 2, 2000. p. 191. Disponível em

Deixa-se claro, ainda, que as análises a serem aqui desenvolvidas não desprezarão a necessidade de que, em especial no campo das políticas públicas, as ações sejam baseadas primordialmente em fatos e consequências – ainda que as consequências possam, eventualmente, ser representadas pelo impacto que determinadas alterações do quadro legislativo provocarão, em comparação com o benefício que delas se pode esperar – do que meramente em teorias e conceitualismos, nesse ponto filiando-se às ideias defendidas por Richard Posner.⁷

Oportuno, desde logo, a explicitação do aspecto de que, neste trabalho, a opção foi por restringir o objeto do estudo somente ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, por mais interesse que os demais regimes pudessem despertar. Considerou-se, a esse respeito, que o RGPS já constituiria objeto suficientemente amplo, com vistas a evitar-se que a abordagem do sistema como um todo não permitisse a realização de uma análise com a profundidade necessária para conferir algum valor à pesquisa a ser realizada.

Dentro desse quadro, a ideia condutora do presente trabalho foi a de buscar desenvolver um exame da consistência de uma parcela dessas manifestações a respeito da “difícil situação da Previdência Social”, intentando-se que a escolha recaísse sobre uma entre as mais preponderantemente abordadas. No que se refere aos textos teóricos, aliás, alguns autores poderiam ser apontados como integrantes da corrente que se poderia considerar mais “alarmista” e, como tais, dignos de terem seus argumentos abordados e analisados quanto à sua consistência. Várias, igualmente, poderiam ser as teses merecedoras de atenção. As naturais limitações de escopo com vistas a que se desenvolvesse o estudo com alguma profundidade, no entanto, conduziram a que se restringisse o estudo a apenas um autor e, no que tange a esse, a apenas uma de suas teses, procurando-se que essa seja sua principal, ou uma de suas principais.

Sem intenção de desmerecer outros expoentes, a escolha recaiu sobre Fabio Giambiagi, economista que obteve, e ainda obtém, significativa repercussão com seus argumentos a respeito dos “problemas” da previdência social, e, em relação a ele, quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464. Em tradução livre deste autor.

⁷ POSNER, Richard A. Law, Pragmatism, and democracy. Edição kindle. Cambridge: Harvard University Press, 2003. *Introduction*. pos. 80.

serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição, que defende ser insustentável, de modo especial na forma como tais argumentos foram espelhados em sua obra “Reforma de Previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos”.⁸

Para levar a efeito a tarefa que tinha pela frente, o autor deste trabalho procurou também valer-se do aspecto de contar com formação em áreas outras que não o Direito, em especial no que se refere à História e às Finanças. Espera-se que tal forma de proceder haja contribuído para enriquecer o estudo, ressaltando-se que todos os esforços foram feitos, tendo presente o aspecto de o texto ser elaborado primordialmente para o ambiente acadêmico de Ciências Jurídicas, para que as incursões por outras esferas de conhecimento, além de limitadas apenas ao necessário para a análise que se pretendeu desenvolver, fossem retratadas da forma mais inteligível possível por aqueles a elas estranhos.

Entendeu-se que o tratamento do tema deveria ser precedido de breve rememoração a respeito dos antecedentes da previdência social, no mundo e no Brasil. Tal escolha tem por fundamento a compreensão de que, com frequência, críticas apresentadas contra determinada área parecem não levar em conta o contexto em que os institutos daquele segmento surgiram, ou o caminho que foi percorrido para que se chegasse àquele estágio. Por vezes, em sentido um pouco distinto, até que tais variáveis são consideradas, mas não o são de modo integral. Já que a intenção era de promover o exame da consistência das manifestações, então, considerou-se tratar-se de etapa essencial.

Considerou-se, ainda, que a preparação do terreno para que se pudesse promover a análise das manifestações de Giambiagi deveria ser antecedida de explanação a respeito das principais características do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A avaliação foi de que, tendo em vista o aspecto de o quadro Constitucional vigente tratar a questão da Seguridade Social – que abrange tanto a Previdência Social quanto a Assistência Social e a Saúde – como um sistema, deverá versar quanto a em que medida é possível e necessário distinguir-se entre Seguridade Social e Previdência Social.

Dado o fato de a tese cuja consistência versar sobre o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, julgou-se importante, igualmente, apresentar a identificação de quais seriam os segurados do Regime Geral de Previdência Social. No que tange às informações que se entendeu relevantes, julgou-se ainda cabível procurar apresentar quais seriam as

⁸ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 227 p.

receitas e as despesas da Seguridade Social e do RGPS, posto a tese a ser abordada versar justamente sobre a questão da sustentabilidade financeira.

Tendo em conta a fala de Fabio Giambiagi, que se poderia afirmar suportada por argumentação de “reserva do possível”, tender a atribuir a “responsabilidade” pelo quadro por ele retratado à Constituição de 1988, adequado que se promova o levantamento de quais foram as inovações efetivamente trazidas por aquela Carta em relação à Previdência Social. O exame de tal aspecto, a propósito, findou por conduzir à identificação de diversas “novidades” com razoável impacto sobre as finanças do RGPS que, contudo, não chegam a figurar entre aquelas criticadas com maior destaque pelo autor selecionado.

Nesse sentido, entendeu-se relevante também aportar narrativa acerca do julgamento prolatado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o Recurso Extraordinário 159.413-6/SP, em que a Suprema Corte brasileira decidiu quanto à auto-aplicabilidade dos §§ 5º e 6º do art. 201 da Constituição Federal de 1988, pronunciamento judicial que constituiu típico exemplo de atuação de órgão distinto da Assembleia Nacional Constituinte que, a seu modo, findou por também colaborar para o incremento dos dispêndios do Regime Geral de Previdência Social. A relevância do tema, contudo, decorreu, em especial, da constatação de tal julgado não chegar a ser apontado como “culpado” pelo autor que se optou por abordar, ainda que se trate de exemplo plenamente passível de ser enquadrado como de franco ativismo judicial.

A insistência de Giambiagi acerca da inviabilidade de manter-se o benefício das aposentadorias por tempo de contribuição conduziu a que se entendesse relevante apresentar modelo matemático simplificado de um plano de contribuições, sob o regime de capitalização, que demonstra o contrário. Pretendeu-se que o modelo apresentado tivesse a funcionalidade adicional de auxiliar aqueles não muito familiarizados com instrumentos de matemática financeira a tomarem contato com o ferramental necessário.

Oportuno o esclarecimento de que a utilização, nesse momento e em oportunidades posteriores do trabalho, de modelos de capitalização, ainda que se reconheça que o regime adotado pelo Regime Geral de Previdência Social é o de repartição simples, foi motivada pelo maior potencial de demonstração de tais modelos. Não é, portanto, que se esteja defendendo aquele regime em detrimento do utilizado pelo RGPS. A questão é de que é significativamente mais fácil ilustrar a viabilidade de um plano de aposentadoria tendo por base um regime de capitalização. Além disso, de qualquer modo, presente o entendimento de não haver incompatibilidade entre o regime de repartição simples e a manutenção de um

fundo para o qual seriam direcionadas as diferenças positivas entre receitas e despesas, considera-se plenamente defensável a escolha aqui promovida como técnica de demonstração.

A efetiva análise dos argumentos de Fabio Giambiagi, então, terá por base tanto seus pressupostos quanto seus argumentos aparentes, exame esse para o qual já haverão contribuído em parte os registros já promovidos nos títulos e subtítulos precedentes. Oportuno o destaque de que, sempre que possível, o exame de suas subteses será levado a efeito mediante a utilização dos mesmos instrumentos por ele empregados, forma de agir que se entende demonstrar maior transparência e que explica, entre outros aspectos, os novos recursos a simulações de planos de aposentadoria fundados em regimes de capitalização.

Pretendeu-se que, ao final, a análise desenvolvida permitisse concluir-se, tendo por base o quadro efetivamente constituído no Brasil quanto à Previdência Social, esta compreendida como linha de ação da Seguridade Social, qual seria o grau de consistência da tese de Giambiagi, aí compreendidos os argumentos e pressupostos que a integram, a respeito da insustentabilidade das aposentadorias por tempo de serviço ou, até mesmo, por tempo de contribuição.

CAPÍTULO I – ANTECEDENTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, NO MUNDO E NO BRASIL

1 AS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MUNDO OCIDENTAL E SUAS MODIFICAÇÕES ATÉ O SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E, MAIS TARDE, DA SEGURIDADE SOCIAL

Embora alguns autores cheguem a defender que desde a antiguidade oriental e clássica, passando também pela Idade Média, já poderiam ser identificados mecanismos de proteção social,⁹ prepondera o entendimento de que as concepções de sistemas de previdência social tal como hoje conhecidas datariam, efetivamente, do período que se seguiu à denominada Revolução Industrial.

É, no entanto, ressaltada, como um marco da seguridade social, a edição, em 1601, na Inglaterra, da *Poor Law Act* (“Lei dos Pobres”, em tradução livre deste autor), que cuidou da instituição de programa, a ser gerido pela Igreja, destinado a combater os efeitos da miséria, em favor, principalmente, de crianças, velhos, inválidos e desempregados. Digno de nota, contudo, o aspecto de se ter consciência de que, na hipótese, trata-se de “assistência social”, não propriamente de “previdência social”.¹⁰

Interessante classificação, a propósito, é apresentada por Zélia Luiza Pierdoná, para quem a “evolução” dos sistemas de proteção social pode ser visualizada como contando com quatro fases: assistência privada, assistência pública, previdência social e seguridade social, fases essas que seriam cumulativas, ou seja, a etapa sucessora compreenderia, também, a antecessora.¹¹

O primeiro desses períodos compreenderia todas as iniciativas de proteção social anteriores ao advento da “Lei dos Pobres” inglesa de 1601, sendo caracterizado, principalmente, pelo fato de as medidas protetivas serem viabilizadas pelas próprias famílias, por associações mutualistas ou por entidades caritativas e religiosas, sem a participação do

⁹ Nesse sentido, vide VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 5-6, bem como HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.1. p. 15.

¹⁰ Nesse sentido, vide VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 5-6, bem como HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.2. p. 16.

¹¹ PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. Revista de direito social. n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 12.

poder público.¹² A segunda fase seria inaugurada justamente com a edição da *Poor Law Act* de 1601, marcando o momento a partir do qual o Estado passou a assumir como um de seus papéis a prestação da assistência aos necessitados. O marco inicial da terceira fase corresponderia à criação Alemã, em 1883, do seguro social (ou previdência social), destinado a prover as necessidades daqueles que exerciam atividades remuneradas, por intermédio de seguro obrigatório, de cujas administração e custeio participariam o Estado, os segurados e os empregadores.¹³

Aponta aquela autora, por fim, que, em 1941, o governo britânico, preocupado com os efeitos da II Grande Guerra, instituiu comissão interministerial, presidida por William H. Beveridge, destinada a analisar os sistemas, então existentes, de seguro social e serviços afins, a fim de recomendar mudanças no sistema de proteção social. É oriundo do trabalho final dessa comissão a expressão “seguridade social”, que compreenderia todo o conjunto de proteção social, ou seja, abrangendo o seguro obrigatório, o seguro voluntário, a assistência social, serviços gerais de saúde e a manutenção do emprego. Em outras palavras, a seguridade social se caracterizaria pela extensão da proteção social a toda a população.¹⁴

Para além dessa descrição das fases por que, segundo entende referida autora, haveria passado o conjunto de medidas de proteção social, ao menos no que se refere à civilização ocidental, chamou mais a atenção do autor deste estudo um outro aspecto por ela destacado, nesse ponto com apoio de Mozart Victor Russomano. Trata-se da assertiva de que a proteção social teria toda a sua história ligada a duas tendências inatas do homem, a saber, a poupança e a caridade.¹⁵

Se essas tendências seriam, ou não, inatas ao homem, constituiria questão sujeita a expressiva polêmica e, para os objetivos deste trabalho, desnecessária. Entende-se relevante, contudo, extrair da assertiva as duas tendências, como correspondentes às duas tendências

¹² Para um contraexemplo, vide MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 1. p. 3. Segundo nos relata aquele autor, o exército romano separava e guardava 2/7 do salário de seus soldados. Quando esses deixavam a força definitivamente (o autor usa a expressão “se aposentava”), recebiam tais economias junto com um pedaço de terra. Como dito no texto deste trabalho, no entanto, a classificação refere-se à prevalência ou preponderância de características.

¹³ PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. *Revista de direito social*. n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 12.

¹⁴ PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. *Revista de direito social*. n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 12.

¹⁵ PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. *Revista de direito social*. n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 12.

efetivamente verificáveis, se não na totalidade, ao menos na esmagadora maioria dos sistemas de proteção social, a poupança, no que se refere à ideia originária do seguro social, e a caridade, no que se refere às medidas de assistência social em geral, compreendendo, nesse caso, tanto prestações quanto serviços. Trata-se de discussão, ademais, a que se pretende voltar mais adiante, desde logo se antecipando, contudo, nem sempre ser fácil distinguir, de fato, até que ponto se estaria tratando de uma ou de outra tendência.

A insistência em estabelecer como marco conjuntural para o surgimento dos sistemas de previdência social o período que se seguiu à denominada Revolução Industrial não é feita sem razão. As relações empregatícias depois do referido evento são sem precedentes na história humana.¹⁶

Ainda que esboçando posição francamente favorável à postura dos empresários quando da Revolução Industrial Inglesa, Thomas Southcliffe Ashton reconhece como capítulo lamentável, daquele período, a questão dos aprendizes. É seu o registro de que as crianças, muitas delas com 7 anos de idade, trabalhavam por doze ou até quinze horas por dia, durante seis dias por semana. Sobre tais infantes aporta, ainda, relatos de testemunhas contemporâneas, de que tratavam-se de vidas que se passavam, nos melhores casos, em uma monótona rotina de trabalho e, nos piores, “no inferno da crueldade humana”.¹⁷

Por sua vez, Leticia Bicalho Canêdo consigna que, a fim de resolver o “problema” de adaptar os trabalhadores, anteriormente acostumados ao ritmo “marcado pelas estações”, ao ritmo do trabalho da indústria e a simplesmente não parar toda vez em que se sentissem em condições de sobreviver sem o pagamento ofertado, os empresários optaram por, primeiro, concentrá-los em locais de trabalho fixo, nem sempre em condições de recebê-los. Além disso, mobilizaram-se em prol da aprovação de multas e de leis em favor do empregador. Cita-se, como destacando-se entre essas leis, aquela que ficou conhecida como “senhor e empregado”, por força da qual permitia-se o encarceramento do operário que abandonasse o trabalho e que lhe fosse pago um salário tão reduzido que obrigava a trabalhar praticamente a

¹⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.1. p. 15.

¹⁷ ASHTON, Thomas Southcliffe. A revolução industrial – 1760-1830. trad., not. e ind. cron. de Jorge Martins. 3. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1974. cap. IV. parte II. p. 139.

semana inteira, a fim de que conseguisse o mínimo necessário à sua sobrevivência. Somente lhe era permitido parar aos domingos, “dia de orar ao Senhor”.¹⁸

Referida autora, ademais, acrescenta que, na visão dos empresários de então, o único caminho para obter lucros era o de pagar salários aviltantes, enquanto exigiam o cumprimento do maior número possível de horas de trabalho, assim como o incremento do ritmo de produção. A esse quadro, os operários reagiram contra a fábrica, constituindo marco significativo de suas manifestações o denominado movimento luddista, verificado em 1811-1812, em que houve quebra de máquinas pelos trabalhadores.¹⁹

Os empregadores, no entanto, não se deram por vencidos, consignando-se que a primeira fase da Revolução Industrial restou marcada pelo trabalho em massa de crianças e mulheres, observando-se jornadas de trabalho entre doze e dezenove horas, sendo essas submetidas a severa disciplina, que incluía multas e, inclusive, castigos físicos. Além disso, todo um esforço foi feito com vistas à adoção de uma série de medidas de repressão aos sindicatos e às associações de trabalhadores, aí incluída a aprovação de uma série de leis que forçou tais entidades à clandestinidade, situação somente revertida em 1824.²⁰

Mesmo após a segunda fase da Revolução Industrial, no entanto, a situação não se modificou de maneira significativa. Nesse sentido, é o posicionamento do historiador britânico Eric Hobsbawn, segundo o qual os “proletários”, que representavam a maioria absoluta dos trabalhadores ingleses de então, não possuíam qualquer outra fonte de renda significativa que não o salário recebido por seu trabalho, salário esse, aliás, que era tão baixo “que somente a labuta incessante e ininterrupta os fazia ganhar o suficiente para sobreviver, sem prover o dinheiro que os afastasse do trabalho por mais tempo que o necessário para comer, dormir e – como se tratava de um país cristão – orar no Dia do Senhor”.²¹

Aliás, a regulamentação de condições de trabalho ainda constituía uma raridade, o mesmo podendo-se dizer em relação a instrumentos similares ao que hoje se denominaria de

¹⁸ CANÊDO, Letícia Bicalho. A revolução industrial. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Atual, 1994. (Coleção Discutindo a história). cap. 4. p. 57 e 63-64.

¹⁹ CANÊDO, Letícia Bicalho. A revolução industrial. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Atual, 1994. (Coleção Discutindo a história). cap. 4. p. 65.

²⁰ CANÊDO, Letícia Bicalho. A revolução industrial. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Atual, 1994. (Coleção Discutindo a história). cap. 4. p. 65-66.

²¹ HOBBSAWN, Eric John Ernest. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. trad. Donaldson Magalhães Garschagen. rev. téc. Francisco Rego Chaves Fernandes. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 79-80.

previdência social. A grande maioria dos trabalhadores dependia, caso perdesse o emprego, o que podia acontecer literalmente a qualquer momento, o mais próximo de uma previdência social com que podiam contar era a Lei dos Pobres. Quando envelhecessem ou ficassem enfermos, caso não fossem amparados por seus filhos, estariam, de modo geral, sem muita esperança, já que o seguro ou planos de pensão somente existiam para poucos.²²

Desde a emissão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, a seguridade social foi explicitada como direito de todos. Configura-se como característico e confirmador daquilo que até aqui se defendeu, contudo, quanto ao aspecto de os sistemas de previdência social constituírem uma das consequências da Revolução Industrial, o fato de medidas efetivas com vistas à implementação de tal direito datarem, apenas, da segunda metade do século XIX, havendo certo consenso, ademais, quanto a atribuir o marco inicial dessa tendência à instituição, em 1883, do primeiro sistema de seguro social, na antiga Prússia (atual Alemanha), sob a égide do então chanceler Otto Von Bismarck.²³

Assim como a “Lei dos Pobres” inglesa, nos termos propostos por Mozart Victor Russomano, pode ser associada, de modo preponderante, à vertente da caridade, o sistema de seguro social prussiano pode ser vinculado, primordialmente, à vertente de poupança. A partir do exame desses dois instrumentos, ademais, o autor deste estudo entende possível estabelecer um outro nível de associação, em relação a tais vertentes, tese essa que considera igualmente identificável, de modo geral, nos demais instrumentos que se sucederam.

De acordo com tal entendimento, as medidas associadas à vertente da caridade decorreriam, principalmente, de sentimentos éticos em relação a situações consideradas inaceitáveis, sentimentos esses que poderiam já pertencer ao foro íntimo dos próprios governantes ou a eles serem apresentados insistentemente por outras pessoas ou instituições. Já as medidas vinculadas à vertente da poupança corresponderiam, como regra geral, a respostas a pressões de grupos sociais interessados.

²² HOBBSBAWN, Eric John Ernest. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. trad. Donaldson Magalhães Garschagen. rev. téc. Francisco Rego Chaves Fernandes. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 143-144.

²³ Conforme VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte 1. cap. 1. item 1. p. 6; BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 3. item 3.2. p. 48-49; HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. itens 1.1 e 1.2. p. 15-16. Apontando divergência, apenas, quanto a mencionar vozes que defenderiam como marco inicial do processo em questão lei austríaca de 1854, por força da qual foi tornada obrigatória a participação dos trabalhadores em minas nas mutualidades então existentes, encontra-se LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 4. item 4.1. p. 28.

Como reforço à tese de que constituiria resposta a pressões de grupos sociais, encontra-se afirmação da doutrina, segundo a qual o sistema de seguro social idealizado por Otto Von Bismarck correspondeu a estratégia para conquistar a simpatia dos trabalhadores, então fortemente influenciados por ideias socialistas. A implantação gradativa do instrumento em questão, por sua vez, sempre esteve vinculada ao estabelecimento de contribuições, correspondente à vertente da poupança, fossem elas apenas dos empregados, como foi o caso do seguro contra acidentes de trabalho (instituído em 1884), ou de repartição tríplice (empregados, empregadores e Estado), como nas hipóteses do seguro-doença (que data de 1883) e dos seguros invalidez e idade (estabelecidos em 1889).²⁴

Como dito anteriormente, as duas vertentes (poupança e caridade) estiveram presentes nos instrumentos que se sucederam, ora preponderando uma, ora outra. Importante lembrar, contudo, tratar-se de preponderância, não de exclusividade. Outro aspecto relevante, aliás, é que, por vezes, os dois aspectos se apresentam combinados no mesmo instrumento. Clara ilustração desse aspecto pode ser identificada em relação à lei *Old Age Pensions*, de 1908, por força da qual passaram a ser concedidas, na Inglaterra, pensões a maiores de 70 anos, independentemente de contribuições. Pouco mais tarde, contudo, por intermédio do *National Insurance Act*, a Inglaterra inseriu inovação no sistema de repartição tríplice, presente a preocupação quanto ao equilíbrio financeiro do sistema, por meio da instituição do caráter contributivo obrigatório. Ou seja, intentava-se alcançar o maior número de contribuintes possível, a fim de que continuassem podendo a ser beneficiados todos, inclusive aqueles sem capacidade contributiva.²⁵

Entende-se que a efetiva importância de se ter em mente a existência dessas duas vertentes se mostrará um pouco mais tarde, quando configurada a instituição de nova modalidade de instrumento, em que, além de ambas se encontrarem presentes, também demonstram relevância equivalente e, por vezes, torna-se até mesmo difícil identificar quando se trata de um ou do outro caso. Pode ser considerado como o marco inicial do novo quadro a implantação, em 1946, novamente na Inglaterra, do denominado Plano Beveridge. Referido instrumento, ao mesmo tempo em que manteve a fórmula de custeio tríplice, inovou ao prever que o sistema de proteção se destinava a toda a sociedade, não somente os trabalhadores,

²⁴ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.2. p. 16-17.

²⁵ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 6-7; HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.2. p. 17-18.

desde o nascimento até a morte, dentro de uma perspectiva já de seguridade social, ou seja, abrangendo assistência social, saúde e previdência social.²⁶

Em breve parêntesis, considera-se importante mencionar as críticas sofridas pela doutrina do *Welfare State* pelo Banco Mundial, em especial em seu informe de 1994 intitulado *Averting the Old Age Crisis*, em que se arguiu o fracasso dos sistemas públicos de previdência social, defendendo-se sua substituição por sistemas privados, de capitalização, em vez dos sistemas de repartição simples, menção que se faz em função de tratar-se de argumento que, até os dias atuais, ainda entra com certa frequência em pauta, como se novidade completa fosse.²⁷

No que se refere à vertente da poupança e sua associação à pressão de grupos sociais, se retornará quando da breve análise a respeito da sequência de atos atinentes à proteção social no Brasil. O tratamento do tema em âmbito internacional, no entanto, ainda precisa abordar a questão da influência exercida pela Doutrina Social da Igreja Católica, cuja atuação é reconhecida pelos estudiosos de Direito Social a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891.²⁸ A oportunidade, então, serve para demonstrar significativo exemplo de influência ética de instituição sobre governantes.

Aliás, qualquer tentativa de traçar os antecedentes da proteção social dos dias atuais, contudo, estaria incompleta, caso não conferisse algum destaque à contribuição da Doutrina Social da Igreja Católica, em especial no que se refere à vertente que aqui se identificou como predominantemente associada ao enfoque solidário ou de caridade. Em relação a isso, ademais, válido o alerta de Manuella Pollyanna de Menezes Silveira, de que seria inadequada

²⁶ Cabível o esclarecimento de que o denominado Plano Beveridge, ainda que oriundo de comissão instituída em 1941, data referida por VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 6-7 e HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.2. p. 17-18, como de sua instituição, somente veio a ser implantado em 1946, conforme explicitado por MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 1. item 1.2. p. 6.

²⁷ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 6-7; HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.2. p. 17-18.

²⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.1. p. 16.

a visão de restringir a atuação da Igreja sobre a área social unicamente à fase inaugurada com a edição da Encíclica *Rerum Novarum*.²⁹

Nesse sentido, referida autora, afirmando-se apoiada em Pierre Bigo, chama a atenção para o aspecto de parcela considerável do ensinamento dos profetas do Antigo Testamento, onde as raízes do pensamento cristão devem ser buscadas, dedicar-se a abordar as relações sociais.³⁰ É possível, ademais, verificar haver base suficiente para sustentar os dois aspectos de tal tese, a saber, de que as origens do modo de pensar cristão deveriam ser perquiridas nos livros da Antiga Aliança e de que os Profetas daquele período passaram significativa parcela de sua missão cuidando das relações sociais de seu tempo.

Considera-se, a propósito, que a tese de que as raízes do pensamento cristão estariam no Antigo Testamento já pode ser suficientemente sustentada tendo por base falas atribuídas ao próprio Jesus Cristo, sem que se precise recorrer nem mesmo aos pronunciamentos de seus primeiros seguidores. Os exemplos não são poucos, tanto podendo ser mencionadas referências à Lei, quanto a palavras dos Profetas da Antiga Aliança ou a textos outros do Antigo Testamento.

A esse respeito, podem ser mencionadas, desde logo, ocorrências em que claramente a referência se vincula ao Antigo Testamento, eventos em que a declaração, de modo geral, é introduzida por expressões tais como “está escrito”, “ouvistes o que foi dito” ou “não tendes lido”, tal como quando das tentações sofridas por Jesus logo após o seu batismo,³¹ nas referências a alguns dos Dez Mandamentos feitas no Sermão da Montanha,³² em sua fala a respeito daquilo que seria ou não lícito fazer aos sábados,³³ ou ainda quando expôs sua posição acerca do entendimento então vigente a respeito do divórcio.³⁴

Ainda que não bastassem tais remissões expressas, em várias outras falas, o trabalho de estudiosos permitiu identificar nítidas recuperações e desenvolvimentos de textos do

²⁹ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 99.

³⁰ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 100.

³¹ Evangelho segundo Mateus 4, 1-11. Pequeno trabalho de pesquisa revelará que as três respostas por ele oferecidas ao tentador fundaram-se em leis tradicionalmente atribuídas a Moisés, todas elas encontráveis no livro do Deuteronômio, mais especificamente: Deuteronômio 8, 3; 6, 16; e 6, 13.

³² Evangelho segundo Mateus 5, 21 e 27.

³³ Evangelho segundo Mateus 12, 1-8.

³⁴ Evangelho segundo Mateus 19, 1-9

Antigo Testamento, tal como pôde ser constatado em sete das nove bem-aventuranças,³⁵ na passagem em que exortou a que a oração fosse feita de modo reservado³⁶ ou no muito conhecido “pedi e dar-se-vos-á”,³⁷ apenas para citar alguns exemplos. Além dessas, ainda é merecedora de destaque a passagem, cujo enquadramento como de referência direta ou indireta chega a ser difícil, em que Jesus afirma textualmente não haver vindo abolir a Lei ou os Profetas, mas sim dar-lhes perfeito cumprimento.³⁸

A assertiva de que os Profetas do Antigo Testamento dedicaram significativa parte de seu tempo tratando de questões sociais de seu tempo também é suportada por razoável quantidade de textos. Aliás, há evidências suficientes para suportar que não somente os Profetas, mas também vários dispositivos da Lei religiosa então pregada continham preceitos a respeito de questões sociais. A decisão de limitar as evidências às falas dos Profetas, contudo, possui o mérito adicional de ressaltar uma face fundamental de seu papel, frequentemente ignorada, qual seja, a de denunciar a injustiça.³⁹

Várias são, por exemplo, as disposições a respeito do trato a ser conferido aos pobres⁴⁰ ou aos órfãos e viúvas.⁴¹ A opressão dos menos favorecidos, ademais, é combatida em diversas outras oportunidades.⁴² Digno de destaque, aliás, é a declaração do Profeta Ezequiel, de que, ao contrário do que é acreditado por muitos, o pecado da cidade de Sodoma haveria sido o de, apesar de ter fartura de comida, não ajudar os pobres e os necessitados.⁴³

Em compatibilidade com esse quadro de pensamento, já havia, em resposta à corporificação do individualismo derivado do idealismo da Revolução Francesa, posicionamentos contrários da Igreja. O estado crítico a que a Industrialização conduziu as relações sociais sob tal enfoque, no entanto, em especial após a segunda onda da denominada Revolução Industrial, foi o quadro com que se deparou, na Inglaterra, o então Papa Leão XIII.

³⁵ Evangelho segundo Mateus 5, 3-9.

³⁶ Evangelho segundo Mateus 6, 6.

³⁷ Evangelho segundo Mateus 7,7.

³⁸ Evangelho segundo Mateus 5, 17-26.

³⁹ Aqui empregada no sentido em que entendida pela moral Judaico-Cristã.

⁴⁰ Vide, por exemplo, Isaías 58, 7; Ezequiel 16, 49; Daniel 4, 24; Amós 4, 1.

⁴¹ Vide, por exemplo, Isaías 1, 17; Jeremias 22, 3; Oséias 14, 3; Zacarias 7, 10.

⁴² Vide, por exemplo, Jeremias 7, 6; Ezequiel 18, 12.

⁴³ Ezequiel 16, 49.

Os abusos e a concomitância da produção de riquezas com a miséria é que serviram, então, de motivo para a publicação da Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891.⁴⁴

Por certo que precisa ser reconhecido que a *Rerum Novarum* inaugurou nova tendência em relação às encíclicas, marcando nova forma de atuação da Igreja. Seria, contudo, também necessário ponderar a falta de precedentes a situação social de então em muitos aspectos, em especial no que diz respeito aos trabalhadores, conforme já anteriormente mencionado neste trabalho.

Ainda que se possam reconhecer algumas limitações na referida encíclica – tal como, por exemplo, as restrições em relação às greves, tidas como “desordens graves e frequentes” – é preciso reconhecer a inovação do documento, ao dispor sobre temas como salário justo, limitação da jornada de trabalho e previdência social, assim como por defender como dever do Estado o de proteger os mais fracos, com isso instituindo as bases para o Direito Social com que hoje se conta.⁴⁵ Aliás, uma vez mais quanto a apontarem-se limites à missiva papal, há que se ter em mente tanto a necessidade de que o passado não seja julgado a partir do olhar do presente, quanto o alerta de Richard Posner, de que boas ideias não devem ser rejeitadas apenas por causa de sua origem, por mais desagradável que seja.⁴⁶

Medidas outras prosseguiram sendo adotadas pelos representantes máximos da Igreja, no que se refere às questões sociais. Nesse sentido, merece ser destacada a publicação, por Pio XI, da *Quadragesimo Anno*, em que, ao mesmo tempo em que condenava o socialismo tal como vigente na Rússia, fazia severas reprimendas à concentração do capital nas mãos de poucos, insistindo na justiça e na caridade como caminhos para a solução dos problemas sociais.⁴⁷

Dignas de nota, ainda, as edições da *Populorum Progressio*, de Paulo VI, em que se reconheceu que a interdependência entre as nações fazia com que os problemas sociais não

⁴⁴ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 100.

⁴⁵ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 100. Versão em português da Encíclica *Rerum Novarum* pode ser encontrada em http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html, acesso em 27/7/2014.

⁴⁶ POSNER, Richard A. *Law, Pragmatism, and democracy*. Edição kindle. Cambridge: Harvard University Press, 2003. cap. 5. item *A behavioralist interpretation*. pos. 2446.

⁴⁷ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 100.

fossem restritos apenas aos âmbitos nacionais, assim como a *Laborem Exercens*, do papa João Paulo II, em que se afirmou a prioridade do trabalho em relação ao capital, e, também desse último, a *Centesimus Annus* (celebrativa do centenário da *Rerum Novarum*), em que se declarou a ilicitude de qualquer forma de capitalismo.⁴⁸

Ressalta-se não se estar, com o aporte dessas informações a respeito da Doutrina Social da Igreja em relação à proteção social, pretendendo defender que a Santa Sé estaria com a razão, posto entender-se difícil, em termos científicos, definir como correta determinada posição ética.⁴⁹ A menção foi motivada, necessário reiterar, a fim de demonstrar a atuação, dentro daquilo que aqui se denominou da vertente da caridade, de instituição que insistiu em apresentar posicionamento ético ou moral a respeito de situação que considerava inaceitável, indicando, os fatos, que tal forma de agir logrou exercer, ao menos, razoável influência.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Em terras brasileiras, a conclusão a respeito de qual instrumento poderia ser considerado como marco inicial da previdência social comporta considerável discussão. Chega-se, inclusive, a retroagir ao início do período colonial, para indicar a iniciativa de Braz Cubas de, em 1543, instituir um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos.⁵⁰ Necessário reconhecer, no entanto, que as referências a iniciativas do gênero no Brasil-Colônia são raras. Em sentido diverso, aliás, verifica-se que o próprio Ministério da Previdência Social, ao dispor sobre o histórico de dispositivos atinentes à previdência social no Brasil, inicia por menção a Decreto do último ano do Império.⁵¹

Para não dizer que o restante do período anterior à Independência passou sem nenhuma outra referência, nova indicação, nesse caso citada com um pouco mais de

⁴⁸ SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. *Revista de direito social*, São Paulo, n. 19, 2005. item 2. p. 101.

⁴⁹ Conforme alerta de POSNER, Richard A. *Law, Pragmatism, and democracy*. Edição kindle. Cambridge: Harvard University Press, 2003. introdução. pos. 316.

⁵⁰ Conforme VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 11.

⁵¹ No caso, o Decreto 9.921-A, de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios, desde que cumpridos os requisitos de 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos. Vide <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/historico/>.

frequência, surge em relação a Decreto Real de 1º de outubro de 1821, que concedeu aposentadoria (então denominada jubilação) aos “professores e mestres régios” que completassem trinta anos de serviço. Referido instrumento ainda cuidou de estabelecer uma espécie do que hoje se denomina de abono de permanência, ao prever que aqueles que, embora preenchendo os requisitos para a “jubilação”, optassem (e pudessem) permanecer na ativa, passariam a receber o adicional de um quarto de seu ordenado.⁵²

Para o período do Império, as referências a dispositivos legais ou regulamentares atinentes à previdência, embora por vezes relacionadas com rudimentos de proteção social ou com previdência privada,⁵³ começam a aparecer um pouco mais, mas, efetivamente, as normas a respeito do tema somente vão se tornar mais frequentes a partir da transição do Império para a República.⁵⁴ A Constituição de 1891, ademais, foi a primeira a conter o termo “aposentadoria”, embora, no caso, prevista para ser concedida, apenas, a funcionários públicos “em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Até o final da primeira década do século XX, contudo, a tônica preponderante era a da vertente da caridade ou de certa forma de gratidão – do que constitui exemplo claro a motivação do Decreto Real de 1º de Outubro de 1821, de que aquela norma estaria sendo

⁵² Exhaustivo levantamento a respeito dos dispositivos constitucionais e legais atinentes à previdência social no Brasil pode ser encontrado em SERRA E GURGEL, J. B. Evolução histórica da previdência social – pesquisa cronológica de dispositivos constitucionais, leis complementares, leis, decretos, decretos-lei, medidas provisórias. Brasília: Fundação ANASPS, 2008. 304 p. Especificamente no que se refere ao dispositivo mencionado acima, a referência consta à pág. 21. Referência ao decreto em questão também é feita em MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 1. item 1.3. p. 6, a quem caberia, apenas, o respeitoso alerta de que o instrumento em questão foi assinado por Dom João, “Rei do Reino Unido de Portugal, Brazil, e Algarves, d’aquem e d’além mar em África, &c”. Aliás, os atos emitidos, então, com reflexos no Brasil, eram aqui publicados na Gazeta do Rio. O ato em questão foi publicado na Gazeta do Rio, nº 9, de 19 de janeiro de 1822 e pode ser visualizado em http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/gazeta_rj_1822_009.pdf. Ademais, imagens digitalizadas de todos os exemplares da Gazeta do Rio podem ser encontradas em http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/gazeta_rj/gazeta.htm, graças a cuidadoso e exaustivo trabalho desenvolvido pela Biblioteca Nacional.

⁵³ Tal como, por exemplo, no que tange ao aspecto de a única disposição pertinente a proteção social constante da Constituição de 1824 ser aquela constante de seu art. 179, relativa à constituição dos socorros públicos, ou no caso do “Monte-Pio de Economia dos Servidores do Estado”, cujo plano foi aprovado pelo Decreto 0-002, de 10/1/1835, conforme MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 1. item 1.3.1. p. 7; e SERRA E GURGEL, J. B. Evolução histórica da previdência social – pesquisa cronológica de dispositivos constitucionais, leis complementares, leis, decretos, decretos-lei, medidas provisórias. Brasília: Fundação ANASPS, 2008. p. 22.

⁵⁴ Na verdade, no “apagar das luzes” do Brasil-Império, ainda são mencionados o Decreto 9.912-A, de 26/3/1888, que estabeleceu aposentadoria para os empregados dos Correios, o Decreto 3.397, de 24/11/1888, que criou a Caixa de Socorro para o pessoal das empresas de ferro do Estado, o Decreto 9.212, de 26/3/1889, que instituiu o montepio obrigatório para os empregados dos Correios, e o Decreto 10.269, de 20/7/1889, que criou um fundo especial de pensões para o pessoal das Oficinas da Imprensa Régia, conforme MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 1. item 1.3.1. p. 7.

emitida “reconhecendo que hum dos meios de promover a instrucção pública he contemplar as pessoas, que dela são encarregadas” –, ocorrendo, inclusive, de a maioria dos dispositivos em questão ou não previam fonte de arrecadação alguma, ou não estabeleciam contribuição por parte do beneficiário.⁵⁵

Nova fase, no entanto, é inaugurada no período de transição da segunda para a terceira décadas do século XX, em que a vertente associada à poupança e à pressão de grupos sociais passou a preponderar. Por certo que é difícil precisar, sem cair em certa polêmica, qual dos instrumentos então editados efetivamente inaugurou tal período. Se, por exemplo, deveria ser assim considerado aquele que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, em 1917,⁵⁶ ou se tal mérito pertenceria ao dispositivo oficialmente considerado como o precursor da previdência social no Brasil,⁵⁷ a denominada Lei Elói Chaves, por intermédio da qual foi determinada a criação de caixas de aposentadoria e pensões para os empregados de cada uma das empresas ferroviárias.⁵⁸

Considera-se, no entanto, não ser primordial para este estudo a precisa definição de qual seria o primeiro normativo a inaugurar a fase que aqui se sinaliza. O mais importante, entende-se, é a constatação de que a emissão desses primeiros atos findou por motivar uma

⁵⁵ Sérgio Pinto Martins chega a afirmar que, até a edição do instrumento que instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, inclusive, não havia previsão alguma de contribuição por parte dos beneficiários, sendo os benefícios arcados integralmente pelo Estado. Verifica-se, contudo, que justamente o art. 3º do normativo em questão previa que “todos os operários e serventes” deveriam contribuir mensalmente, para ter acesso aos benefícios ali previstos, com um dia de vencimentos. A respeito da norma em destaque, cabe ressaltar o aspecto de, na verdade, tratar-se da Lei nº 127, de 29/11/1892, erroneamente mencionada como sendo de nº 217 por diversos autores – sua publicação originária pode ser encontrada em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1705531/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-12-1892/pdfView> e em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1705531/pg-2-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-12-1892/pdfView>, acesso em 20/12/2013.

⁵⁶ Referida, por LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 4. item 4.2. p. 28, como havendo sido criada em 1917, a “Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda” deve sua criação e simultânea aprovação de seu regulamento ao Decreto 9.284, de 30/12/1911, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1991/9284.htm>, acesso em 22/12/2013.

⁵⁷ Celso Barroso Leite levanta o aspecto de o Regulamento Geral da Previdência, expedido logo após a promulgação de sua Lei Orgânica, haver instituído, para a comemoração do “Dia da Previdência Social”, a data de 24 de janeiro, ou seja, justamente aquela da promulgação daquele diploma normativo, conforme LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. p. 29.

⁵⁸ Na verdade, o Decreto Legislativo 4.682/1923, cujo teor pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm, acesso em 22/12/2013. Efetivamente, reforçando a tese daqueles contrários à primazia da “Lei Elói Chaves”, tal como mencionado na nota de rodapé nº 3, à folha 19 de HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.3, poderia ainda ser mencionado, como igualmente anterior, o dispositivo que aprovou o regulamento da Caixa de Pensões e Empréstimos do Pessoal da Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro, o Decreto 9.517, de 17/4/1912., cujo teor pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9517-17-abril-1912-525612-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 22/12/2013.

série de outros, em função de reivindicações de empregados de outras empresas ainda não protegidas por dispositivo semelhante. Nesse sentido, podem ser mencionados como exemplos, mesmo antes da Revolução de 1930, os dispositivos que estenderam o regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos⁵⁹ e aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos⁶⁰ e a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.⁶¹

Durante o governo revolucionário, ademais, a tendência em questão foi incrementada, desde logo iniciando-se, aliás, pela extensão, aos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, o regime da Lei Elói Chaves.⁶² Pouco depois, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional e que teria a capacidade de abranger toda uma categoria profissional.⁶³ Prosseguindo, pode, ainda, ser mencionado o aspecto de somente no ano de 1934 haverem sido criadas mais três Caixas⁶⁴ e dois novos Institutos de

⁵⁹ Lei 5.109, de 20 de dezembro de 1926, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>, acesso em 11/12/2013.

⁶⁰ Lei 5.485, de 30 de junho de 1928, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-publicacaooriginal-86343-pl.html>, acesso em 11/12/2013.

⁶¹ Decreto 19.497, de 17 de dezembro de 1930, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1930/19497.htm>, acesso em 11/12/2013.

⁶² Por força do Decreto 20.465, de 1º de outubro de 1930, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1931/20465.htm>, acesso em 11/12/2013.

⁶³ Por força do Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1933/22872.htm>, acesso em 11/12/2013.

⁶⁴ A dos aeroviários, por intermédio da Portaria 32, de 19 de maio de 1934, a dos trabalhadores em trapiches e armazéns, por meio do Decreto 24.274, de 22 de maio de 1934, cujo inteiro teor pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37983&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013, e a dos Operários Estivadores, via Decreto 24.275, de 22 de maio de 1934, cujo inteiro teor pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37995&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013 – ressalte-se o aspecto de as datas desses dois últimos dispositivos encontrarem-se incorretas no *site* do Ministério da Previdência.

Aposentadoria e Pensões,⁶⁵ além de uma nova categoria profissional haver sido incluída no regime da Lei Elói Chaves.⁶⁶

Também desde o primeiro governo de Vargas, contudo, demonstrações da convivência da tendência da vertente da caridade principiaram-se por mostrar-se, por meio das tentativas de padronização de alíquotas de contribuição e de rol de benefícios oferecidos, sendo o primeiro sinal de tais iniciativas a própria criação dos Institutos, de maior abrangência, no lugar das antigas Caixas, em regra restritas aos empregados de uma única empresa. Além disso, embora ainda implementadas sob a denominação de caixas, a dos Trabalhadores e Trapiches e Armazéns, criada pelo Decreto 24.274/1934, e a dos Operários Estivadores, instituída pelo Decreto 24.275/1934, já se conformavam com os novos moldes, de abrangência nacional e para toda uma categoria profissional.

Significativo esforço, igualmente imbuído do princípio da solidariedade, buscava assegurar a proteção da previdência a diversos outros segmentos da população ainda por ela não abrangidos. Quanto a isso, entretanto, a vinculação por atividade profissional ainda representava, por vezes, dificuldades para a filiação de empregados – em especial tendo em vista as dificuldades que surgiam, por vezes, quanto ao adequado enquadramento de certas atividades –, entraves que se buscou superar por meio dos parâmetros e regras de solução de conflitos explicitados por intermédio dos Decretos-Leis 627/1938, 1.068/1939 e 1.129/1939.⁶⁷

Os esforços nesse sentido, ademais, lograram obter que, pouco depois de 1945, restassem apenas cinco Institutos e uma Caixa, já legal e regulamentarmente capazes de abranger a quase totalidade dos trabalhadores urbanos, excetuados, apenas, parte significativa dos trabalhadores autônomos e os empregados domésticos.⁶⁸ Tal tendência não se interrompeu, alcançando importante resultado com a promulgação da Lei 3.807, de 26/8/1960,

⁶⁵ O dos comerciários, por meio do Decreto 24.273, de 22/5/1934 (cujos número e data encontram-se incorretos no site do Ministério da Previdência), cujo inteiro teor pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30922&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013, e o dos Bancários, via 24.615, de 9 de julho de 1934, cujo inteiro teor pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=38285&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

⁶⁶ No caso, os trabalhadores nas empresas de transporte aéreo.

⁶⁷ LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 4. item 4.3. p. 31.

⁶⁸ Conforme LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 4. itens 4.3 e 4.10. p. 31 e 39. Os cinco institutos de aposentadorias e pensões eram os (1) dos bancários, (2) dos comerciários, (3) dos empregados em transportes e cargas, (4) dos industriários e (5) dos marítimos. A caixa então remanescente, já organizada em moldes similares aos dos institutos, era a dos ferroviários e empregados em serviços públicos.

Lei Orgânica da Previdência Social brasileira, por força da qual resolveu-se, em definitivo, a situação dos trabalhadores autônomos e os empregadores, cuja filiação, anteriormente, só se podia verificar sob condições especiais.⁶⁹ O instrumento legal em questão cumpriu, também, o papel de unificar a legislação então existente acerca da previdência social.⁷⁰ Encontrava-se estabelecido, então, o atual Regime Geral de Previdência Social, inda que, à época, portador de algumas limitações, tal como a de ainda não abranger os empregados domésticos nem os trabalhadores rurais.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, além de resolver as pendências quanto a categorias antes impedidas de filiar-se à previdência social sob o regime geral, instituiu novo conceito, o do sistema de seguridade social, composto por ações dos poderes públicos e da sociedade, direcionado para buscar assegurar os direitos atinentes à saúde, previdência e assistência social. Publicadas no ano de 1991, a lei 8.212 cuidou da organização da seguridade social e de seu plano de custeio, enquanto a lei 8.213 instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social. A Lei 8.540/1992 dispôs a respeito da contribuição do empregador rural para a seguridade social.⁷¹

⁶⁹ LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 4. itens 4.6 e 4.7. p. 35-36.

⁷⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 13.

⁷¹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 14.

CAPÍTULO II – O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

1 A NECESSIDADE E A POSSIBILIDADE DE DISTINGUIR-SE ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL COMO UM TODO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com certa frequência, as manifestações a respeito da “difícil” situação da previdência social fazem questão de estabelecer nítida separação entre esta e o restante da seguridade social, geralmente com a intenção de justificar o aspecto de seus argumentos a respeito de “déficit” restringirem as receitas do RGPS à denominada “arrecadação líquida”, correspondente à diferença entre os “Recebimentos Próprios” e as “Transferências a Terceiros”, com que o sistema deveria, a seu ver, contar para dar conta de seus encargos.⁷² Tal argumentação é veiculada ao ponto de ser frequente ouvir-se, em resposta ao argumento de que haveria outras fontes a serem consideradas para o custeio da previdência social, que essas se destinariam aos outros segmentos da seguridade.

A existência de tais alegações levanta a questão de até que ponto seria efetivamente viável a segregação entre aquilo que, de acordo com o direito positivo brasileiro atual, constitui a previdência social especificamente e a seguridade social como um todo, de modo especial no que se refere às receitas destinadas a cada uma dessas áreas. A busca da resposta para tal questionamento, portanto, necessita passar, primeiramente, pelo exame das disposições constitucionais e legais a respeito do tema.

O exame da matéria, assim, deve ser iniciado pelo texto da Lei Maior. Quanto a isso, no entanto, o fato de o texto constitucional vigente dedicar seção específica para a Previdência

⁷² Essa, ademais, é tendência reforçada pelo próprio Ministério da Previdência Social, que faz questão de divulgar, no demonstrativo referente ao Fluxo de Caixa do INSS, os verbetes “Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida – Benef. Previd.)” e “Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios Pagos”, conforme BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da previdência social 2012. Brasília: MPS/Dataprev, 2013. p. 716-721. Quanto a alguns exemplos de manifestações no sentido referido, vide, no que se refere àqueles que dedicaram obras inteiras ao tema ou ao menos artigos de densidade razoável, GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007; e BERZOINI, Ricardo. Previdência social: a mudança com justiça e respeito. In: MORHY, Lauro (org.). Reforma da previdência em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 19-25. No que se refere a falas constante de matérias jornalísticas mais rápidas, vide, igualmente para citar apenas alguns poucos exemplos, “Previdência tem déficit 165,9% maior em março”, “Governo discute opção ‘95/105’ ao fator previdenciário” e “Fim do fator previdenciário aumentará déficit do INSS”, publicadas, no Jornal Estado de São Paulo, nas datas de, respectivamente, 2/5/2013, 20/2/2013 21/11/2012.

Social⁷³ e de dispor expressamente sobre quais fontes de recursos lhe deveriam ser dedicadas, assim como sobre seu escopo de atendimento, pode levar à falsa impressão de que a identificação de suas receitas e despesas, segregadas do restante da seguridade social como um todo, decorreria, facilmente, da mera leitura dos pertinentes dispositivos da Carta Magna. Trata-se, no entanto, de ideia que não se confirma, enfatize-se.

1.1 A Constituição Federal de 1988 e as disposições a respeito das receitas e despesas da Seguridade Social e da Previdência Social

Topograficamente inseridas no Título relativo à Ordem Social, as disposições a respeito da Previdência Social integram o Capítulo II daquela divisão do texto constitucional, capítulo esse dedicado à Seguridade Social. Esta última, por sua vez, é definida, pelo art. 194, como conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A previsão do conceito de seguridade social constituiu inovação da Constituição de 1988 e correspondeu a resposta a objetivo ansiado por diversos dos doutrinadores acerca do tema, para quem o conceito de seguridade social é identificado como um degrau mais “evoluído” do que aquele da previdência social,⁷⁴ constituindo, ademais, ressonância da vertente que aqui anteriormente se identificou com a predominância da caridade.

O problema, necessário ressaltar, não se relaciona tanto com a distinção em tese entre as diferentes áreas integrantes da seguridade social, consoante disposições da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, do próprio texto da Lei Maior podem ser extraídas “pistas”. Nos termos do art. 196, a saúde, direito de todos (universal) e dever do Estado, deverá ser garantida mediante políticas sociais e econômicas de caráter preventivo ou que viabilizem o acesso às ações e serviços dirigidos para sua promoção, proteção e recuperação.

⁷³ Seção III do Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal de 1988, compreendendo os artigos 201 e 202. Enfatize-se, no entanto, que as disposições constitucionais a respeito dos recursos a serem direcionados para a Previdência Social constam de outros dispositivos, conforme se esclarecerá mais adiante no texto.

⁷⁴ Vide, por exemplo, HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 1. item 1.6. p. 31; BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 3. item 3.3. p. 56; LEITE, Celso Barroso. Conceito de seguridade social. In: BALERA, Wagner. Curso de direito previdenciário – Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: LTr, 1992. p. 17. Importante a ressalva, no entanto, de o atributo de “mais evoluído” nem sempre ser empregado expressamente por esses autores. Considera-se, contudo, mesmo aí ser possível concluir nesse sentido, tendo em vista a forma como a passagem de uma forma para a outra é apresentada.

Já segundo o art. 201, a previdência social, a ser organizada sob a forma de regime geral, será de caráter contributivo e de filiação obrigatória, devendo observar-se o seu equilíbrio financeiro e atuarial, e se destinará a atender a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada (inc. I); a proteção à maternidade (inc. II); a proteção ao desemprego involuntário (inc. III); ao salário-família e ao auxílio-reclusão (inc. IV); à pensão por morte (inc. V); à aposentadoria por tempo de contribuição (§ 7º, inc. I) ou por idade (§ 7º, inc. II).

Por fim, de acordo com o art. 203, assegura-se que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, explicitando-se que referida área objetivará a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (inc. I); o amparo às crianças e adolescentes carentes (inc. II); a integração ao mercado de trabalho (inc. III); a habilitação e reabilitação de portadores de deficiência, assim como sua integração à vida comunitária (inc. IV); a garantia de um salário mínimo de benefício mensal ao portador de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover sua manutenção ou de tê-la provida por sua família (inc. V).

Além dessas sinalizações oriundas do próprio texto constitucional, a doutrina cuida de apresentar várias propostas para a distinção entre os três segmentos em questão. Para Celso Barroso Leite, a “previdência social” praticamente retomaria o significado de seguro social, já que custeada por prestações individuais diretas dos segurados, complementadas por contribuições simultâneas das empresas e do Estado, enquanto isso, a “assistência social” abrangeria benefícios que, como regra, prescindiriam de contribuições dos beneficiários.⁷⁵

Interessante visão sobre a matéria é apresentada por Wagner Balera, para quem a seguridade social, consoante definida no texto constitucional vigente, contará com duas vias de ação: a previdenciária, que explicita como correspondente ao seguro social, e a assistencial, que abrangeria tanto o sistema de saúde quanto o de assistência social. Ou, em outras palavras, que a seguridade social seria o gênero, do qual a previdência, a saúde e a assistência social constituiriam espécies.⁷⁶

⁷⁵ LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 2. item 2.5. p. 20.

⁷⁶ BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: *Quartier Latin*, 2004. cap. 4. p. 72-75.

Quanto a isso, verifica-se que o texto Constitucional vigente dedica, à Seguridade Social, todo um Capítulo do Título Correspondente à Ordem Social.⁷⁷ Referido capítulo, por sua vez, conta com quatro seções, sendo a primeira atinente a disposições gerais, enquanto as outras três são dedicadas, respectivamente, à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social.

Não bastasse a disposição topográfica, ainda se deve considerar, para reforçar a tese gênero-espécie, a disposição do *caput* do art. 194 da CF/1988, já anteriormente mencionado, no sentido de que a seguridade social compreenderia conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, “destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Além disso, também há elementos para referendar a tese das duas vias de ação da seguridade social, a via previdenciária e a via assistencial. Ao dispor sobre a previdência social, o *caput* do art. 201 dispõe que ela deva ser “de caráter contributivo” e de que, em sua organização, sejam observados critérios que preservem seu “equilíbrio financeiro e atuarial”, regras essas estreitamente vinculadas aos sistemas de seguro social. Por sua vez, a confirmar o caráter assistencial dos dois outros braços da seguridade, encontram-se as disposições dos arts. 196 e 203.

Nesse sentido, o art. 196 estabelece ser a saúde “direito de todos e dever do Estado”, assegurando-se o “acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção”. Por sua vez, o art. 203 explicita que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, “independentemente de contribuição à seguridade social”. Em ambos os casos, portanto, constata-se que o acesso ao serviço, ainda que sujeito à condição da necessidade no caso da assistência social, independerá de qualquer contribuição, prévia, concomitante ou posterior. O caráter assistencial, portanto, resta devidamente configurado.

Ademais, retornando à questão quanto à possibilidade de identificar-se, a partir do texto da Lei Maior, a distinção entre os três segmentos da seguridade social, se aceito como tendo alguma validade o brocardo hermenêutico *verba cum effectu, sunt accipienda* (em tradução literal, “devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia”, ou, em sua

⁷⁷ Capítulo esse que abrange 11 artigos, do 194 ao 204.

forma mais conhecida “não se presumem, na lei, palavras inúteis”),⁷⁸ poder-se-ia inferir que a seguridade social abrange três áreas que, ao menos em algum grau, poderiam e deveriam ser distinguidas. A partir do texto da Carta Magna, no entanto, essa segregação nem sempre é tão nítida ou fácil.

Verifica-se, aliás, todo um esforço por parte do legislador constitucional em tratar de forma unificada a seguridade social, não só pelo fato de haver optado por reunir sob sua abrangência três áreas tão amplas, mas também ao decidir estabelecer-lhes diretivas de forma unificada. Quanto a isso, verifica-se que o parágrafo único do art. 194 da CF/1988 estabeleceu a obrigação de que o legislador ordinário, ao tratar da organização da seguridade social, o fizesse com base nos seguintes objetivos:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) equidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento;
- g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

O relacionamento de cada um desses objetivos com todas as três áreas integrantes da seguridade social, no entanto, nem sempre parece tão claro. Ao menos a partir de uma interpretação mais literal e rasa, é difícil conceber, por exemplo, que se possa vincular a diretriz de irredutibilidade do valor dos benefícios com a esfera da saúde, já que aquela área, no que tange à seguridade social, não lida com benefícios, mas com ações e serviços.⁷⁹ Sob o mesmo prisma, igualmente não é tranquila a aceitação do estabelecimento de vínculo entre a

⁷⁸ Para uma boa explanação acerca dos brocardos hermenêuticos, assim como uma discussão a respeito de sua validade, vide MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009. §§ 292 a 347. p. 195-240. O brocardo aqui enfocado é abordado no § 307. p. 204.

⁷⁹ Vide arts. 197 e 198, *caput*, da CF/1988.

diretiva de equidade na forma de participação no custeio e a assistência social, tendo em vista tratar-se de segmento em que se assegura a prestação independentemente de contribuição.⁸⁰

Justamente na direção oposta, aliás, alguns desses objetivos parecem destinados a dirigir a atuação apenas em um ou dois dos “braços” da seguridade social, tal como, por exemplo, no que se refere à universalidade de cobertura e de atendimento, cuja estreita vinculação com a saúde parece mostrar-se mais evidente. A previsão de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, por sua vez, soa como associada, primordialmente, com as áreas da previdência e da assistência, embora, registre-se, pareça relacionada mais de perto com a primeira dessas.

Importante ressaltar, no entanto, que não se está, com essas palavras, pretendendo defender que não seria possível, a partir de um maior esforço de interpretação, estabelecer a vinculação entre referidos objetivos e as três áreas integrantes da Seguridade Social. Em sentido diverso, aliás, é possível verificar que diversos doutrinadores apresentam suas respostas para a questão. As visões variam, contudo, desde, em um extremo, autores que limitam-se a analisar detalhadamente cada um desses objetivos e relacioná-los genericamente com toda a Seguridade Social⁸¹ a, na outra ponta, aqueles que, com base em cuidadosa compreensão dos componentes de cada vertente da Seguridade Social, procuram identificar quais princípios se aplicariam a cada uma delas.⁸² Ainda é possível individualizar posições, que poderiam ser classificadas como intermediárias, daqueles que desenvolvem esforços para maximizar a percepção, em relação todos os objetivos constitucionalmente previstos, quanto a quais de seus aspectos diriam respeito a cada uma das vertentes da Seguridade Social.⁸³

O que aqui se defende é que, ao que indica a disposição constante do art. 194 da Constituição Federal, a intenção do legislador constituinte foi de, como parte da elaboração de um novo capítulo em relação à proteção social no Brasil, defender que a Seguridade Social seja tratada como um todo, um conjunto. Nesse sentido, entende-se que, qualquer que seja a corrente entre aquelas referidas logo acima que venha a adotar, o intérprete se verá sempre

⁸⁰ Conforme *caput* do art. 203 da CF/1988.

⁸¹ Tal como é o caso, por exemplo, de BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 5. p. 81-95.

⁸² Tal como, por exemplo, VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 2. p. 15-19.

⁸³ Vide, a título de exemplo, MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 8. item 8.3.2. p. 54-62.

forçado a ter em conta todo o quadro da Seguridade Social. Além disso, outro fator sinaliza a ausência de intenção de que os objetivos em questão fossem divididos de forma estanque entre os diferentes segmentos da seguridade social, a saber, o aspecto de que, quando se pretendeu estabelecer diretrizes específicas para cada um deles, tais dispositivos foram inseridos na respectiva seção.

Por certo que há quem aponte, contudo, que o capítulo constitucional atinente à seguridade social corresponderia a uma tentativa incompleta de evolução. Nesse sentido, em relato elaborado pouco após a Constituinte de 1987-1988, Aloísio Teixeira apresenta, como justificativa inicial para a caminhada que conduziu à introdução do conceito de seguridade social na Constituição Cidadã, um lugar comum em relação ao capitalismo brasileiro, qual seja, o fato de ser dinâmico o suficiente para tornar-se a oitava economia do mundo capitalista, mas incapaz de sanar uma série de problemas, o mais grave deles sendo o da miséria absoluta.⁸⁴

Encurtando significativamente, então, sua narrativa histórica, da qual constou menção à transição, do sistema previdenciário brasileiro, do regime de capitalização para o de repartição simples⁸⁵ e ao recorrente descumprimento, por parte da União, de contribuir para o custeio do sistema, nos termos da legislação então vigente, referido autor descreve que a inclusão do capítulo da seguridade social no corpo da Constituição seria fruto de uma coalizão de um grupo de técnicos e intelectuais reunidos no Ministério da Previdência e Assistência Social, durante as gestões dos ministros Waldir Pires, Raphael de Almeida Magalhães e Renato Archer, com o movimento dos médicos sanitaristas.⁸⁶

Relata que as propostas da mencionada coalizão findaram por influenciar fortemente o Congresso Constituinte e, em particular, as comissões de Ordem Social e de Sistematização. Isso, contudo, haver-se-ia verificado “sem uma discussão aprofundada de todos os aspectos conceituais, operacionais e financeiros da proposta”. De tal quadro, haveriam resultado, a seu ver, por um lado, o caráter híbrido que o modelo assumiu (de manter a aposentadoria por tempo de serviço e em falhas de definição quanto ao financiamento da seguridade) e, por

⁸⁴ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. p. 1-2. Oportuno o destaque de que tal obra data de dezembro de 1990.

⁸⁵ Essa distinção será esclarecida um pouco mais adiante neste trabalho.

⁸⁶ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. p. 16, 19-20 e 28.

outro, com a dissolução do grupo técnico e a consequente perda da memória dos fundamentos teóricos do conceito de seguridade, a pouca tendência do Congresso em defender os “avanços” que a proteção social no Brasil havia obtido com a nova Carta.⁸⁷

Importante ressaltar, no entanto, a posição por ele também defendida, de que, com as conquistas obtidas com a seguridade social, confirmou-se a “tendência inequívoca do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro”.⁸⁸ Dentro da nomenclatura que aqui se decidiu adotar, seria a preponderância da vertente da caridade.

Se a promoção, a partir do texto constitucional, da segregação que os arautos da situação crítica da previdência social pretendem que se promova já não é tão simples no que se refere ao aspecto mais conceitual, objetivo similar torna-se ainda mais difícil, quanto a intentar-se, como o faz referida corrente, de destacar quais, dentre as receitas da seguridade, seriam as fontes de receita que se deveria direcionar exclusivamente a cada um de seus segmentos.

Quanto a isso, verifica-se que a redação original da Constituição Federal de 1988, ainda na Seção I, relativa às disposições gerais a respeito da seguridade social, estabeleceu, em seu art. 195, que aquela política pública seria financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais”:

- a) dos empreendedores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- b) dos trabalhadores;
- c) sobre a receita de concursos de prognósticos.

Observe-se que, claramente, o legislador constituinte não fez questão alguma, no referido dispositivo, de segregar quais, dentre referidas receitas, deveriam destinar-se a cada uma das áreas integrantes da Seguridade Social, optando, justamente em sentido diverso, por atribuí-las ao custeio de toda a área. Não bastasse tal disposição de caráter geral, pode-se constatar que, nos regramentos específicos da saúde e de assistência social, há a referência

⁸⁷ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. p. 26-29.

⁸⁸ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. p. 26.

expressa de que serão promovidas com as receitas do art. 195.⁸⁹ Em outras palavras, seria possível, até mesmo, que os outros dois segmentos da seguridade viessem a ser supridos com os denominados “recebimentos próprios” (contribuição dos empregadores sobre a folha salarial + contribuições dos trabalhadores) da previdência social, ainda que diante da nítida constatação de que, historicamente, tais receitas sejam vinculadas à esfera do seguro social.⁹⁰

Digno de nota, também, o aspecto de todas as bases de incidência de contribuições sociais dos empreendedores (a folha de salários, o faturamento e o lucro) serem tratadas no mesmo inciso.⁹¹ Essa situação, ademais, perdurou até a promulgação da Emenda Constitucional 20/1998, por intermédio da qual, além do estabelecimento de limitações às aposentadorias dos servidores públicos e outras medidas, sendo uma delas uma explicitação mais ampla das categorias de empregadores, cuidou-se de dividir o inc. I do art. 195 em três alíneas. Na oportunidade, instituiu-se, também, a possibilidade de contribuições sociais sobre os importadores de bens ou serviços, ou daqueles a eles equiparados.

Na nova configuração, então, as possíveis contribuições sociais de onde poderia provir o custeio da seguridade social passaram a ser previstas como sendo as seguintes:

a) do empreendedor, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a.1) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

a.2) a receita ou o faturamento;

a.3) o lucro;

⁸⁹ Nesse sentido, vide, no que se refere à saúde, o § 1º do art. 198, e, no que tange à assistência social, o *caput* do art. 204, todos da CF/1988. Ou seja, até mesmo as receitas sobre as quais seria difícil haver polêmica quanto a seu “caráter previdenciário”, as contribuições de empregadores e empregados, poderiam ser direcionadas para os outros segmentos da seguridade social, como de fato já foram, conforme reconhecido pelo próprio Fabio Giambiagi, em GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). p. 15-17 e 19.

⁹⁰ Essa última condição, ademais, findou por verificar-se em mais de um exercício, consoante reconhecido até mesmo por Fabio Giambiagi, ao lamentar a praticamente cessação, a partir de 1993, do “cheque”, atinente à diferença entre as receitas de “contribuições previdenciárias” e o pagamento de benefícios previdenciários, que era repassado para custear despesas da Saúde, conforme GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). p. 15-17.

⁹¹ No caso, o inc. I do art. 195 da CF/1988.

b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

c) sobre a receita de concursos de prognósticos;

d) do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Somente do texto em questão, no entanto, ainda não se logra identificar qualquer referência restritiva ou, no linguajar orçamentário, qualquer previsão de especialização de receitas entre os “braços” da Seguridade Social. Ao mesmo tempo, no entanto, também não se entende viável identificar com certeza qual foi a intenção do Poder Executivo com a divisão em alíneas do inc. I do art. 195, já que a justificativa para tanto não constou da Mensagem 306/1995, embora se possa apontar a tentativa de aperfeiçoamento da redação original, com vistas a afastar eventual confusão entre custeio da relação de trabalho (folha de salários) e custeio do empreendimento (receita ou faturamento e lucro).⁹²

O único indicativo constitucional expreso de especialização de receita, oriundo, ademais, da aprovação de substitutivo à PEC 33/1995, é favorável à Previdência Social.⁹³ Trata-se, no caso, da vedação constante do inc. XI do art. 167, no sentido de que as receitas das contribuições previstas no art. 195, I, a, e II, atinentes às contribuições dos empregadores sobre a folha de salários (art. 195, I, a) e às contribuições dos trabalhadores (art. 195, II), somente possam ser empregadas para o pagamento de benefícios do RGPS. Pode-se interpretar, assim, que, por meio da Emenda Constitucional 20/1998 (oriunda da PEC 33/1995), corrigiu-se falha redacional que possibilitava empregos questionáveis de receitas que, historicamente, sempre foram vinculadas ao seguro social, cujos beneficiários são exclusivos.

⁹² Registre-se que a divisão do inc. I em três alíneas já constava da Proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Poder Executivo (PEC 33/1995), embora ela ainda não contemplasse a vedação de incidência de contribuições sociais sobre as aposentadorias e pensões do RGPS. Aliás, a proposta originária igualmente não contemplava incidência de contribuições sobre os importadores. O texto original da Mensagem 306/95, que resultou a autuação da Proposta de Emenda à Constituição 33/1995, pôde ser encontrado no Diário do Congresso Nacional de 11/4/1995, Seção I, p. 6038-6044, disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf>, acesso em 20/11/2013. Posteriormente referida PEC veio a ser desmembrada, dando origem, no que se tange à matéria de interesse deste trabalho, à PEC 33-A/1995.

⁹³ O texto integral do referido substitutivo conta do Diário da Câmara dos Deputados de 23/4/1996, p. 10673-10682, disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23ABR1996.pdf#page=250>, acesso em 20/3/2014.

Verifica-se, no entanto, que a vedação mencionada é que constitui o fundamento alegado para que as receitas oriundas da relação de trabalho, denominadas “contribuições previdenciárias”, devessem ser a única fonte de receita com que deveria contar a Previdência Social para suportar suas obrigações. Considera-se, no entanto, à luz do texto constitucional vigente, não ser possível que se possa concluir, apenas em função da existência de contribuições exclusivas, que essas deveriam constituir as únicas fontes destinadas a suportar o custeio da Previdência Social.⁹⁴ Aliás, as disposições constitucionais pertinentes permitem a conclusão, significativamente distinta, de que se pode afirmar que todas as receitas da Seguridade Social também o são da Previdência Social, mas não o contrário.

Oportuno, por se estar abordando as disposições do art. 195, recuperar-se, uma vez mais, o registro de Anísio Teixeira acerca das motivações para referida configuração. A diversificação da base de financiamento, em especial com o estabelecimento de contribuições que teriam por base o faturamento ou lucro, era vista como solução, não para ampliar-se o volume de recursos disponíveis, mas para reduzir-se a vulnerabilidade das receitas previdenciárias às flutuações do ciclo econômico.⁹⁵ Possível a interpretação, portanto, de que, ao contrário do que muitas vezes se defende, o rol ampliado de receitas foi cogitado, originariamente, apenas para a previdência social, findando por ser posteriormente direcionado, também, para o atendimento dos demais segmentos da seguridade social.

1.2 Precedentes da diversidade de fontes de custeio

Os indicativos, ademais, são de que a preocupação com a existência de receitas outras, além das contribuições dos empregados e empregadores, já vem de mais tempo atrás. Nesse sentido, verifica-se que, desde a sua redação original, a denominada Lei Orgânica da Previdência Social, Lei 3.807 de 26/8/1960, já previa, como uma das fontes de receita da área, a contribuição, por parte da União, “em quantia igual ao total das contribuições de que trata a alínea *a* [correspondente à contribuição dos segurados] destinada a custear o pagamento do pessoal e as despesas de administração geral das instituições de previdência social”, além de

⁹⁴ Conforme, aliás, sustenta PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. Revista de direito social, n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 29.

⁹⁵ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. p. 27-28.

prever-se que aquele ente público seria responsável por cobrir eventuais insuficiências financeiras e déficits.⁹⁶

Referido dispositivo, aliás, não constitui inovação absoluta da LOPS, verificando-se que já havia regra similar, no sentido de que a União devesse comparecer com montante idêntico ao do total de contribuição dos segurados, no § 1º do art. 54 do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, aprovado pelo Decreto 35.448, de 1º de maio de 1954,⁹⁷ embora, à época, ainda não fosse agregada a tal disposição a previsão genérica de responsabilidade do ente público federal pela cobertura de eventuais insuficiências e déficits.

A previsão expressa de contribuição do Estado para o custeio previdenciário, aliás, também não constituía inovação do regulamento geral dos institutos, já havendo sido prevista, ainda que sob roupagens um pouco diferentes, nos regramentos de cada uma daquelas instituições.

Assim, no que se refere ao primeiro dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, o dos Marítimos, restou estabelecido, por meio da alínea “c” do art. 11 e os arts. 12, 13 e 14 do Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933, que o Estado contribuiria com uma “quota de previdência”, cujo *funding* proviria da cobrança de taxa sobre os serviços prestados pelas categorias abrangidas por aquele instrumento.⁹⁸ Em acréscimo, nos termos do art. 14 do referido decreto, caso, em verificação a ser promovida anualmente, a arrecadação da quota de previdência fosse inferior ao montante da contribuição dos associados, o Governo Federal deveria responder perante o instituto pela diferença e, enquanto não a honrasse, deveria pagar-lhe juros, à taxa anual de 6%, sobre o montante de tal obrigação.

Disposição similar constou da alínea “c” do art. 4º e dos arts. 5º e 6º do Decreto 24.273, de 22 de maio de 1934,⁹⁹ que cuidou de criar o Instituto de Aposentadoria e Pensões

⁹⁶ Vide alínea *d* do art. 69 da Lei 3.807, de 26/8/1960.

⁹⁷ O texto original do Decreto 35.448, de 1º/5/1954, pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 20/11/2013.

⁹⁸ Segundo o art. 2º do Decreto 22.872, de 29/6/1933, suas disposições abrangeriam os serviços de “navegação marítima, fluvial e lacustre, a cargo da União, dos Estados, Municípios e particulares nacionais, bem como os da indústria da pesca”. O texto original do referido decreto pôde ser encontrado em <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1933/22872.htm>, acesso em 20/11/2013.

⁹⁹ O texto original do Decreto 24.273, de 22/5/1934, pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30922&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013. Cabe o registro de a menção a tal instrumento encontrar-se incorreta no site do Ministério da Previdência Social, lá constando a indicação do Decreto 24.272.

dos Comerciais. Igualmente nesse caso, o Estado deveria contribuir com o produto da arrecadação da “quota de previdência”, esta oriunda de “sêlo especial” aposto sobre “contas, faturas, recibos, ou duplicatas, e outros documentos de quitação das vendas mercantis”. Nessa hipótese, contudo, não houve o estabelecimento de vinculação entre o montante arrecadado para a “quota” e a contribuição dos segurados.

Disposição praticamente idêntica a essa última constou, também, da alínea “c” do art. 3º e dos arts. 4º e 5º do Decreto 24.615, de 9 de julho de 1934,¹⁰⁰ que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. A diferença ficou por conta, apenas, da proveniência da quota da previdência, no caso incidente sobre “os juros pagos ou creditados pelos bancos e casas bancárias, nas respectivas contas de depósitos, a toda e qualquer pessoa física ou jurídica”.

Ao dispor sobre a criação e o funcionamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, a Lei 367, de 31/12/1936,¹⁰¹ estatuiu, no inc. I de seu art. 4º, que contribuiriam, em montantes idênticos, tanto os empregadores, quanto os empregados e a União. A contribuição desta última deveria provir da denominada “taxa de previdência social”, instituída pelo art. 6º da Lei 159, de 30/12/1935,¹⁰² correspondente à cobrança de 2% sobre os pagamentos de artigos importados, excetuados, apenas, o combustível e o trigo. No caso, contudo, de tais recursos serem insuficientes para atingir o montante a cargo do ente público federal, este deveria arcar com a importância restante, mediante a devida previsão de tal responsabilidade em seu orçamento anual.

Ao criar, mediante transformação da anterior Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, o Decreto-Lei 651, de 26/8/1938,¹⁰³ estabeleceu, no item 4 de seu art. 4º, a obrigatoriedade de contribuição, por parte da União, encargo esse que

¹⁰⁰ O texto original do Decreto 24.615, de 9/7/1934, pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=38285&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

¹⁰¹ O texto original da Lei 367, de 31/12/1936, pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-555119-publicacaooriginal-73230.pl.html>, acesso em 21/11/2013.

¹⁰² O texto original da Lei 159, de 30/12/1935, pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-159-30-dezembro-1935-499861-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 10/12/2013.

¹⁰³ O texto original do Decreto-Lei 651, de 26/8/1938, pôde ser encontrado em <http://legis.senado.gov/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102072&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>, acesso em 11/12/2013.

proviria da cobrança de uma taxa sobre as utilidades recolhidas ou depositadas em trapiche ou armazém ou despachadas sobre água e de outra aplicada sobre litro de carburante entregue ao consumo. De acordo com o § 3º do referido art. 4º, no entanto, se a arrecadação das duas taxas mencionadas, em apuração anual, superasse o total de contribuições dos segurados, o excesso seria depositado na conta especial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio prevista no *caput* do art. 11 da Lei 159, de 30/12/1935.

Dispondo sobre o agrupamento de todas as Caixas de Aposentadoria e Pensões então existentes em uma única instituição, denominada Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, o Decreto 34.586, de 12/11/1953,¹⁰⁴ não chegou a dispor sobre as fontes de receita da instituição criada, constando, do art. 17 daquele instrumento, que ela seria regulada pela legislação aplicável às entidades a serem fundidas.

A identificação regressiva de disposições nesse sentido, aliás, poderia prosseguir perscrutando os diversos regramentos atinentes às anteriores Caixas de Aposentadorias e Pensões. Considera-se, no entanto, que o retorno até o momento da aparição dos Institutos já se mostra suficiente para demonstrar a preocupação com o estabelecimento de receitas adicionais para amparar a política em questão, no meio das quais sempre se encontrava previsão acerca da responsabilidade do Governo Federal.

A fim de que não se pense que não haveria disposições similares no período anterior, pode-se mencionar que a própria Lei Elói Chaves¹⁰⁵ já contava, na alínea “c” de seu art. 3º, com previsão de fonte de receita que, ainda que não se refira expressamente ao Estado, possuía tal caráter, já que proveniente da cobrança da taxa de 1,5% sobre as tarifas da estrada de ferro. Com caráter semelhante, eram também definidas como possíveis fontes de receita, no mesmo artigo, os valores pagos a maior pelo público e não reclamados no prazo de um ano (alínea f) e as multas que atingissem o público ou seu pessoal (alínea g).

¹⁰⁴ O texto original do Decreto 34.586, de 12/11/1953, pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34586-12-novembro-1953-328044-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 13/12/2013.

¹⁰⁵ Na verdade, o Decreto 4.682, de 23/1/1923, cujo teor original pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm, acesso em 22/12/2013.

1.3 O universo do Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS (Lei 8.212/1991)

Retornando ao universo pós-Constituição de 1988, é possível verificar que nem mesmo a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991,¹⁰⁶ denominada de Lei Orgânica da Seguridade Social (ou Plano de Custeio da Seguridade Social), possibilita a clara segregação entre quais das fontes de receita deveriam ser associadas unicamente a um de seus “braços”, a ponto de suportar a tese dos segmentos que pretendem restringir as fontes de custeio da Previdência Social. Justamente em sentido distinto e, ao mesmo tempo, afinado com o texto constitucional, dispõe o PCSS, em seu art. 10, que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, “mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais”.

Logo em seguida, prossegue o PCSS, em seu art. 11, estabelecendo que o orçamento da Seguridade Social seria composto, quanto ao seu custeio, por (a) receitas da União, (b) receitas das contribuições sociais e (c) receitas de outras fontes, rol cujo caráter extremamente genérico, ademais, além de não possibilitar eventual segregação entre as áreas da seguridade, nem mesmo permite identificar que fontes de recursos estariam aí compreendidas – as denominações utilizadas, ademais, possibilitam a inclusão de quase qualquer coisa.

Disposição um pouco mais precisa consta do parágrafo único do referido art. 11, no sentido de estabelecer quais contribuições corresponderiam ao qualificativo de “sociais”, estabelecendo rol que, apesar de taxativo, comporta abertura em cada um dos itens, em função de serem todos iniciados por artigo definido plural. Assim, nos termos daquele dispositivo, constituiriam contribuições sociais:

- a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) as dos empregados domésticos;
- c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
- d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

¹⁰⁶ O texto original da Lei 8.212, de 24/7/1991, pôde ser encontrado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 28/12/2013. Já seu texto atualizado pôde ser obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm, acesso em 28/12/2013.

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

O que se constata, portanto, é a inviabilidade de identificar-se suporte, a partir da leitura direta do texto constitucional ou daquele das leis que dispõem sobre o tema, para a tese que pretende restringir, entre as receitas da Seguridade Social, o leque daquelas que podem ser utilizadas pela Previdência Social. Além disso, é possível verificar, conforme demonstrado neste subtítulo, que, ainda no período anterior ao da Lei Maior ora vigente, já havia disposições a respeito da vinculação de outras receitas à previdência social, isso mesmo antes de falar-se no conceito mais abrangente de Seguridade Social. Ou seja, nem mesmo o ordenamento jurídico anterior fornece subsídios para que se conclua de onde proviriam os entendimentos a respeito de pretender-se limitar os recursos da Previdência Social apenas àqueles oriundos da relação de trabalho.

Acerca do tema, uma vez mais, considera-se oportuno reiterar o aspecto de que, se alguma das três áreas da Seguridade Social conta com recursos exclusivos, essa área é a da Previdência Social. Tal situação restou clara após a mudança de redação inserida no inc. XI do art. 167 da Constituição Federal por força da Emenda Constitucional 20/1998. Mesmo antes de tal alteração redacional, no entanto, todos os precedentes históricos, ao menos no que se refere aos observados no Brasil, já permitiriam concluir pela vinculação das receitas oriundas da relação de trabalho com a Previdência Social. Além disso, conforme também já dito anteriormente, não há suporte para afirmar que essas seriam as únicas receitas da Previdência Social, seja antes da EC 20/1998, seja após.

A insistência daqueles que se posicionam no sentido da restrição das receitas da Previdência Social, no entanto, obriga a que se examine as disposições a respeito do tema constantes dos manuais e livros de doutrina.

Ainda que em obra destinada a tratar especificamente do Direito Previdenciário, Miguel Horvath Júnior, ao tratar da questão do custeio, não cuidou de fazer a segregação quanto às receitas da Seguridade Social, no que se refere à sua destinação. Justamente em sentido diverso, verifica-se haver, quanto à matéria, optado por referir-se ao financiamento da “Seguridade Social”, abordagem para que tomou por fundamento o texto constitucional.¹⁰⁷ Como contribuição adicional, propôs, apenas, a distinção das formas de tal financiamento em: direta, que compreenderia as contribuições sociais, e indireta, que envolveria recursos

¹⁰⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.2. p. 268-271.

orçamentários. Oportuno ressaltar que, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei 8.212/1991, as contribuições sobre receitas de concursos de prognósticos também são contribuições sociais, circunstância que não é de tão fácil percepção na obra aqui mencionada.

Também em obra dedicada exclusivamente ao Direito Previdenciário, João Ernesto Aragonés Vianna, ainda que tecendo cuidadosa análise a respeito de em que consistiriam, no sistema tributário brasileiro, as contribuições e, entre essas, quais seriam as contribuições sociais e, ainda mais, quais, dentre essas últimas, seriam vinculadas à seguridade social, João Ernesto Aragonés Vianna igualmente não apresenta proposta alguma no sentido de promover a segregação de receitas entre os três “braços” da Seguridade Social.¹⁰⁸ Aliás, justamente em sentido distinto, apresenta dados a respeito do Orçamento da Seguridade Social, atinentes aos exercícios de 2007 e 2008, em que restariam demonstrados expressivos superávits, quadro que é por ele utilizado para questionar onde estaria o tão propalado déficit da Previdência Social.¹⁰⁹

Em mais um exemplo de obra dedicada a abordar exclusivamente o Direito Previdenciário, ainda que se refira à “diferença fundamental existente entre os três programas que integram a seguridade social” (saúde, previdência social e assistência social), Wagner Balera, pouco depois, reconhece que tal distinção finda por desaparecer no âmbito do sistema de seguridade social, “pois este exige que os programas sejam considerados em conjunto”.¹¹⁰

Na sequência, ao desenvolver análise a respeito da regra da contrapartida, que entende associada ao disposto no § 5º do art. 195 da Constituição Federal de 1988,¹¹¹ mesmo defendendo que a distribuição de recursos entre os setores da seguridade, quando da lei orçamentária, se deva verificar segundo a receita estimada, ressalva a necessidade de que tais previsões possam ser revisadas a qualquer momento, com vistas à readequação da divisão anteriormente prevista.¹¹² Ressalte-se, no entanto, estar o autor, no caso, versando sobre

¹⁰⁸ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte II. cap. 2. item 2.1. p. 102-105.

¹⁰⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte II. cap. 2. item 2.4. p. 111-116.

¹¹⁰ BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 7. p. 119.

¹¹¹ § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

¹¹² BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 7. item 7.1. p. 122-128.

parcelas do montante que se estima arrecadar, não da vinculação da receita de determinadas contribuições a cada um dos “braços” da seguridade social.

Ademais, a necessidade, de acordo com o sistema implementado pela Constituição Federal de 1988, de que as três áreas da seguridade social sejam tratadas, em termos orçamentários, de forma integrada, é também o entendimento defendido por Wagner Balera em seu artigo constante da obra conjunta, elaborada em homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, sob a denominação de “Curso de direito previdenciário”.¹¹³

Optando por abordar de vez o “Direito da Seguridade Social”, Sérgio Pinto Martins não procedeu de forma distinta no que se refere às fontes de custeio da área, apresentando breve registro a respeito daquelas que constituiriam suas receitas, manifestação em que não se identifica intenção alguma de que tais receitas devessem ser formal e previamente “repartidas” entre os segmentos que a compõem.¹¹⁴

Em sentido semelhante é a colocação de Júnia Roberta Gouveia Sampaio, para quem a Constituição Federal de 1988 estatuiu um “processo de múltiplo financiamento da seguridade social sem qualquer especialização das fontes de custeio”.¹¹⁵

Conforme registra Fábio Zambitte Ibrahim, os únicos casos em que se pode falar em exclusividade de destinação, no que se refere às contribuições da Seguridade Social, dizem respeito justamente às contribuições previdenciárias (art. 195, I, “a”, e II da Constituição Federal de 1988), vinculadas unicamente à Previdência Social, por força do inc. XI do art. 167 da CF/1988. Tal vinculação, a propósito, seria estabelecida com clareza suficiente para excluí-las da Desvinculação de Receitas da União – DRU, assim como para não permitir sua inibição pelo fato de sua arrecadação e fiscalização também serem promovidas pela Secretaria de Receita Federal do Brasil. Todas as demais podem ser destinadas a qualquer dos segmentos da Seguridade Social, aí também incluída a Previdência Social.¹¹⁶

¹¹³ BALERA, Wagner. A organização e o custeio da seguridade social. In: BALERA, Wagner (Coord.). Curso de direito previdenciário – Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: LTr, 1992. p. 33-68.

¹¹⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 9. p. 65-66.

¹¹⁵ SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. p. 147.

¹¹⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. cap. 2. item 2.16. p. 123-125.

Uma primeira pista a respeito de qual seria o fundamento para a opção pela vinculação de apenas algumas das fontes com a previdência social surge de manifestação de Silvania Conceição Tognetti, ainda que aquela autora não faça tal associação e também trate as fontes de custeio da seguridade social de forma integrada. A sinalização, no entanto, surge de iniciativa sua, quando, ao tratar do financiamento da seguridade social, opta por apresentar breve histórico a respeito de como tal aspecto foi abordado no transcorrer dos tempos.¹¹⁷

Segundo seu registro, historicamente, as primeiras iniciativas de “seguridade social” haveriam sido sustentadas por cotizações dos empregados e de seus empregadores. Na época, tanto as contribuições quanto as posteriores prestações eram pensadas a partir de uma perspectiva atuarial e a participação do Estado, mediante a entrega de recursos de seu orçamento, somente ocorria de forma complementar.¹¹⁸

Somente a partir da ampliação do sistema de seguridade social para alcançar situações que não podiam ser previstas por regras atuariais é que haveria crescido a participação de receitas de impostos no financiamento da área, caracterizando-se, cada vez mais, um sistema misto de custeio.¹¹⁹

Com as devidas vênias, no entanto, caberia questionar as bases utilizadas pela autora para tais assertivas a respeito da conformação histórica dos mecanismos de proteção social.¹²⁰ Consoante as breves considerações a esse respeito constantes da parte inicial deste trabalho, uma das primeiras iniciativas reconhecidas, no mundo ocidental, como de proteção social, a *Poor Law Act*, foi suportada pelo Estado, via imposição de taxa. Além disso, diversos foram os casos de medidas adotadas após a segunda Revolução Industrial em que o Estado ingressava nos sistemas de proteção social mediante o aporte de recursos, não apenas de forma complementar, mas sim em bases similares aos dos empregados ou dos empregadores, situação verificada com frequência no Brasil.

¹¹⁷ TOGNETTI, Silvania Conceição. Contribuições para o financiamento da seguridade social: critérios para a definição de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 19.

¹¹⁸ TOGNETTI, Silvania Conceição. Contribuições para o financiamento da seguridade social: critérios para a definição de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 19.

¹¹⁹ TOGNETTI, Silvania Conceição. Contribuições para o financiamento da seguridade social: critérios para a definição de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 19.

¹²⁰ Entende-se, ademais, ser inadequado identificar-se como “seguridade social” quaisquer das políticas anteriores ao denominado Plano Beveridge.

Reconhece-se, contudo, o mérito da segunda parte de sua manifestação, em reconhecer que, por vezes, em função da ampliação das medidas de proteção social e a consequente abrangência de situações não passíveis de previsão por intermédio de regras atuariais, o incremento da participação de toda a sociedade, por intermédio do Estado, pode se fazer necessário.

Merece também ser reconhecido um outro mérito da colocação da autora, a saber, o de retratar um lugar comum que parece ser a ideia subjacente daqueles que defendem que apenas algumas das contribuições poderiam ser consideradas como pertinentes à Previdência Social. Segundo tal concepção, então, o “avanço” da previdência social sobre as outras receitas pode ser interpretado como distorção da forma original e adequada da área, podendo ser encarado como um “déficit”.

Há indicativos, ademais, de que tal tradição ainda seja alimentada pela denominação, atribuída às contribuições previstas no art. 195, I, a, e II, da Constituição Federal de 1988, de “contribuições previdenciárias”. Ou seja, um mecanismo de proteção inserido por força da EC 20/1998, no inc. XI do art. 167 do texto constitucional, segundo o qual as contribuições dos empregadores sobre a folha de salários (art.195, I, a) e as contribuições dos trabalhadores somente poderão ser empregadas para o pagamento de benefícios do RGPS, finda por ser utilizado com propósito diverso, a saber, de sustentar o argumento de que elas corresponderiam às únicas fontes da Previdência Social. Contudo, conforme já reiteradamente manifestado neste estudo, não há fundamentos, no quadro jurídico-normativo vigente, que suportem tal tese.

O reconhecimento, então, de que tal tendência, de defender as denominadas “receitas previdenciárias” como as únicas que deveriam custear a previdência social, funda-se apenas na tradição ou costume, consta de capítulos inseridos em obra publicada, em 2003, sob os auspícios do Ministério da Previdência Social.¹²¹ Nesse sentido, como um primeiro exemplo, pode ser interpretada a colocação de Ricardo Varsano, de que as “fontes tradicionais de financiamento da previdência social brasileira” seriam “as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados, incidentes sobre os seus salários-de-contribuição, e dos empregadores,

¹²¹ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. 272 p. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

[...] incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço” (destaque não constante do original).¹²²

De modo similar pode, igualmente, ser entendido o registro de Sulamis Dain, quando, após argumentar que os sistemas de proteção podem ter como fontes de financiamento, de um lado, as contribuições sobre a folha de salários, usualmente como contrapartida de benefícios, e, de outra parte, por receitas de origem tributária, afirma que tem sido “prática dominante” a “destinação da folha de salários ao financiamento de benefícios de natureza individual, [...] cabendo aos tributos o financiamento de gastos de natureza coletiva e universal”.¹²³

Entende-se possível, portanto, com base no que aqui se expôs, concluir que não há fundamentos constitucionais ou legais que suportem qualquer entendimento no sentido de que somente as denominadas “contribuições previdenciárias” deveriam, por si só, suportar o pagamento de todos os benefícios previdenciários. Aliás, ao que tudo indica, semelhante entendimento tem como base, apenas, uma alegada tradição.

A essa conclusão, contudo, ainda se poderia objetar que tal abordagem poderia estar imbuída de excessivo formalismo e que o mais adequado ou mais lógico, considerado o tripé “realidade, necessidade, possibilidade”, seria de defender-se como correto o posicionamento sustentado na referida tradição. Cabível o esclarecimento, contudo, que mesmo tal ponto de vista, aparentemente tão simples, ainda precisaria responder a algumas questões.

Relembre-se, logo de início, o esclarecido a respeito da previsão constante do parágrafo único do art. 11 do PCSS (Lei 8.212/1991), no que se refere ao aspecto de cada item indicativo de origem de contribuições sociais ser iniciado, sempre, por um artigo definido plural (“as”), disposição que não dá sinais de ser incompatível com o disposto no art. 195 da Constituição Federal de 1988. A questão prática aí envolvida, no entanto, se relaciona com quais das contribuições seriam enquadráveis em sua definição de “contribuições previdenciárias”.

¹²² Conforme VARSANO, Ricardo. Financiamento do regime geral de previdência social no contexto do processo de reforma tributária em curso. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. p. 12. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

¹²³ Conforme DAIN, Sulamis. A diversificação da base de financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ajuste fiscal: velhas ideias e novos caminhos. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. p. 147-148. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

A ilustração da relevância de tal inquirição pode ser viabilizada mediante rápida leitura de comentário constante do próprio Anuário Estatístico da Previdência Social, veículo oficial de divulgação de dados estatísticos do Ministério da Previdência Social, entre aqueles constantes da Seção XI – Contabilidade, no item atinente às receitas. Tendo em vista seu caráter esclarecedor e a fim de que não se pense estar este autor distorcendo a fala oficial, toma-se a liberdade de transcrever o curto trecho:

Repasse da União – recursos adicionais do orçamento fiscal, fixados obrigatoriamente na Lei Orçamentária Anual – LOA, destinados ao pagamento dos Encargos Previdenciários da União – EPU e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios. As contribuições sociais das empresas cujas bases de incidência são o faturamento (conhecidas como Cofins) e o lucro e, ainda, as que incidem sobre a receita de concursos de prognósticos são recolhidas pela União e, posteriormente, transferidas para a Previdência Social.

O valor acumulado da receita total do INSS, em 2012, foi de R\$ 362,7 bilhões, o que correspondeu a um aumento de 13,9% em relação ao ano anterior. Analisando, segundo as principais rubricas, a participação de receitas de contribuições e do repasse da União foi, respectivamente, de 74,1% e 23,7% do total da receita. A maior parcela do repasse da União, contudo, tem origem previdenciária (contribuição para o Finsocial), o que faz com que os recursos ordinários transferidos pela União propriamente ditos representem apenas 1,1% daquele total. As principais rubricas de receitas foram: contribuição de empresas; contribuição de segurados e contribuição para o Finsocial, cujas participações atingiram, respectivamente, 28,5%, 14,7% e 10,8% da receita total.¹²⁴

Ou seja, um olhar apressado apenas sobre os quadros demonstrativos dos valores de receitas, sem o cuidado de uma consulta prévia a tais notas explicativas, poderá chegar a conclusão significativamente distinta daquela que o próprio Ministério da Previdência Social, ao que indicam os comentários, pretendeu explicitar.

Um outro questionamento a ser dirigido ao referido posicionamento relaciona-se com o seu pressuposto, de que a previdência social permaneceria vinculada ao modelo de seguro social, ou seja, onde os benefícios somente seriam acessíveis àqueles que efetuassem as prévias e correspondentes contribuições. No entanto, estudos desenvolvidos, entre outros, pela Anfib dão conta da situação, para citar o exemplo mais marcante, do denominado “subsistema rural”. Trata-se de tema a ser tratado com maior detalhe mais adiante. Por ora, no entanto, é suficiente ressaltar o aspecto, sinalizado pelo estudo mencionado, de que a previdência social

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da previdência social 2012. Brasília: MPS/Dataprev, 2013. Seção XI – Contabilidade. p. 723.

rural há muito não conta com contribuições em nível suficiente para suportar os respectivos benefícios, sendo em significativa parcela financiada por superávits do denominado “subsistema urbano”. Caberia inquirir, portanto, até que ponto, em coerência com a ideia sustentada pela corrente aqui analisada, seria adequado o reiterado aporte de “sobras” da cidade para campo.

2 OS SEGURADOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Em se falando no RGPS, então, é interessante que se intente identificar, com um pouco mais de detalhe, quais poderiam ser os seus segurados. Em relação a isso, importante esclarecer, desde logo, o aspecto de que, nos termos dos arts. 12, 13 e 14 da Lei 8.212/1991, somente pessoas físicas podem ser segurados do Regime Geral de Previdência Social. Cabível, também, o esclarecimento adicional de que, para enquadrar-se no conceito de segurado, nem sempre será necessário que a pessoa exerça atividade remunerada. Oportuno, ainda, o acréscimo de que podem ser considerados segurados tanto aqueles que já usufruem de algum benefício previdenciário, quanto aqueles que ainda apenas contribuem.

A amplitude das possibilidades de enquadramento como segurados do RGPS é de tal ordem, que a elaboração de um conceito que a abarque chega a ser difícil. Quanto a isso, por exemplo, verifica-se o esforço de Sérgio Pinto Martins em estabelecer um conceito para a categoria, explicitando que seriam segurados “as pessoas físicas que exercem, exerceram ou não atividade, remunerada ou não, efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício”.¹²⁵ Ao mesmo tempo em que se ressalva o respeito pela ousada iniciativa daquele autor de intentar desincumbir-se de tarefa tão difícil, se entende necessário apontar o aspecto de o conceito desenvolvido, em função de seu expressivo escopo, findar por possuir características que o tornam de pouca utilidade.

Indispensável o esclarecimento, contudo, de que não se está, de modo algum, afirmando que o conceito seja de todo inservível. Aliás, bem diversamente, reconhecem-se diversos de seus acertos e contribuições. Desde logo, por exemplo, ao iniciar-se pela explicitação de que somente podem ser segurados as pessoas físicas, em consonância com as

¹²⁵ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1. p. 81.

disposições dos arts. 12, 13 e 14 do PCSS. Prossegue contribuindo ao acrescentar que podem pertencer à categoria de segurados os que exercem ou exerceram atividade remunerada, bem como que referida atividade poderia ser efetiva ou eventual, assim como com ou sem vínculo empregatício.

A situação já se complica significativamente, no entanto, quando o conceito se vê obrigado a reconhecer que a atividade exercida pode, também, não ser remunerada, como não poderia ser diferente, tendo em vista a possibilidade de ingresso, por exemplo, das donas-de-casa. A assertiva, no entanto, já começa a levantar questões, quanto a, por exemplo, se os convocados para prestar serviços à justiça eleitoral, ou como integrantes do tribunal do júri, poderiam requerer seu ingresso como segurados em função do exercício de tais atividades.

Na verdade, contudo, referida questão nem mesmo precisa ser respondida, tendo em vista uma outra complicação que se entende presente no referido conceito, a saber, a da previsão de que a pessoa física poderá ingressar como segurado do RGPS ainda que não exerça atividade alguma, desde que possa e se disponha a contribuir. Veja-se, portanto, que o conceito passa a ser tão amplo e generalista, que define muito pouco. Uma vez mais se ressalta, contudo, o fato de reconhecer-se a dificuldade de estabelecer um conceito que consiga comportar todas as possibilidades de segurados do RGPS e, ao mesmo tempo, se mostre integralmente útil – com o que se pede escusas ao autor cuja definição é aqui analisada, pelas críticas desenvolvidas.

A consideração de tais dificuldades e o entendimento de que a empreitada de superar tais barreiras seria de pouca utilidade para este trabalho, conduziu a que se optasse, aqui, por utilizar-se definição mais de cunho prático do que teórico e que também se pauta, em parte, por especificação negativa. Reconhece-se, contudo, que mesmo tal definição não será imune a críticas. A fim de que se prossiga, no entanto, explicita-se entender como segurados do RGPS todas as pessoas físicas que forem obrigadas a sê-lo, por força da atividade que exercem ou exerceram, ou que optem por aderir ao sistema, desde que contem com a idade mínima para tanto e não sejam impedidas de fazê-lo.

A ênfase no aspecto de somente poderem ser segurados do RGPS as pessoas físicas, que para alguns pode parecer demasiado óbvia, justifica-se pela necessidade do esclarecimento de que, no regime geral, o conceito de contribuinte não necessariamente coincide com o de segurado – essa, na verdade, é uma característica de sistemas previdenciários. Por certo que, para as pessoas físicas, tal coincidência se verifica, ainda que

com graus diferentes. A falta de sobreposição, contudo, se mostra em relação às pessoas jurídicas, já que a maioria delas é contribuinte do sistema, sem que dele possa ser segurada.

Uma vez mais reconhecendo, no entanto, que mesmo tal definição pouco contribuir para que, em termos concretos, se tenha a noção de quais seriam os possíveis segurados do RGPS, faz-se necessário que se procure detalhar as grandes categorias envolvidas.¹²⁶ Quanto a isso, dois grandes possíveis gêneros se apresentam desde logo, à vista do *caput* do art. 12 e do art. 14 da Lei 8.212/1991, a saber, a dos segurados obrigatórios e a dos segurados facultativos. É adequado, então, que se procure detalhar cada um desses gêneros, assim como seus subgêneros e espécies.

2.1 Segurados obrigatórios

O gênero de segurados obrigatórios pode, ainda, ser dividido nos subgêneros segurados obrigatórios comuns, segurados obrigatórios individuais e segurados obrigatórios especiais. O subgênero dos comuns, por sua vez, compreenderia, como espécies, o empregado, o empregado doméstico e o trabalhador avulso. Aquele dos individuais abrangeria, como espécies, os autônomos, os equiparados a autônomos, os eventuais e os empresários. Por fim, o subgênero dos especiais é associado àqueles caracterizados por subsistirem em regime de economia familiar.¹²⁷

2.1.1 Segurados obrigatórios comuns

2.1.1.1 Segurados empregados

Nos termos do inc. I do art. 12 do PCSS, serão segurados obrigatórios do RGPS as pessoas físicas na condição de empregado. Em expressa interpretação autêntica, então, o próprio inc. I, em suas alíneas, procura explicitar aqueles que deveriam ser enquadrados em tal espécie, principiando pela mais genérica delas, no sentido de que poderiam ser assim considerados aqueles que prestem “serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado”.

¹²⁶ Esclarecendo-se que, aqui, o termo categoria é empregado em seu sentido mais geral, de uma divisão do todo, não tendo relação, necessariamente, com a tradicional associação a categorias profissionais.

¹²⁷ Referida classificação é de MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1. p. 82.

Entende-se possível interpretar, desde logo, que o PCSS, ao tratar sobre a categoria genérica de empregados, procurou fazê-lo valendo-se de definições estabelecidas pela legislação e pela jurisprudência trabalhistas. Um primeiro paralelo é observado em relação à própria Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, podendo ser verificado pela sobreposição praticamente idêntica da primeira parte da definição estabelecida pela alínea *a* do inc. I do art. 12 da Lei 8.212/1991 com aquela constante do *caput* do art. 3º da CLT, essa última no sentido de que seria considerado empregado “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”.¹²⁸

Das próprias disposições do PCSS e de seu paralelo com a CLT, podem ser extraídas as conclusões de que, para a configuração da relação de emprego, deverão estar presentes os requisitos de continuidade – já que se estabelece que não pode ser eventual –, de subordinação, de onerosidade – posto estabelecer-se que a prestação ocorrerá mediante remuneração – e de pessoalidade.

Como avanços em relação à legislação trabalhista, no entanto, possível constatar-se que o PCSS já, por um lado, amplia a definição do conceito de empregado, ao estabelecer que ele se refere tanto ao âmbito urbano quanto ao meio rural. Outra ampliação diz respeito ao registro de também ser enquadrada na categoria a figura do Diretor-empregado, disposição que pode ser relacionada com o enunciado 269 da Súmula de Jurisprudência Predominante do Tribunal Superior do Trabalho, segundo o qual, se o empregado, ainda que nomeado para cargo de direção, terá sua relação de emprego mantida, caso permaneça sob subordinação.¹²⁹ De outra parte, também como distinção em relação à CLT, mas desta vez sob a forma de restrição, identifica-se a especificação de a prestação de serviços deve ser “à empresa”, disposição por força da qual a espécie aqui delimitada não abrange, em especial, os empregados domésticos.

Nos termos da alínea *b*, são também enquadráveis na espécie de empregados, os trabalhadores temporários, assim entendidos aqueles contratados para substituir algum empregado efetivo que se encontre afastado, ou para suprir necessidades extraordinárias da

¹²⁸ O texto original da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º/5/1943, com as alterações de redação posteriores, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm, acesso em 25/1/2014.

¹²⁹ Súmula nº 269 do TST – DIRETOR ELEITO. CÔMPUTO DO PERÍODO COMO TEMPO DE SERVIÇO (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003 – O empregado eleito para ocupar cargo de diretor tem o respectivo contrato de trabalho suspenso, não se computando o tempo de serviço desse período, salvo se permanecer a subordinação jurídica inerente à relação de emprego.

empresa. O regime do trabalhador temporário – o qual, efetivamente, é empregado da empresa prestadora de serviços temporários, mesmo enquanto estiver prestando serviços na empresa tomadora – é regulamentado pela Lei 6.019, de 3 de janeiro de 1974.¹³⁰

Segundo a alínea *c*, será igualmente considerado empregado, para fins de enquadramento como segurado obrigatório da previdência social, o brasileiro ou estrangeiro que, domiciliados no Brasil, venham, também em território brasileiro, a ser contratados para trabalhar como empregados (ou seja, a designação não poderá ser de natureza transitória) em sucursal ou agência de empresa brasileira situada no exterior. A situação de trabalhadores sob tal condição é regada pela Lei 7.064, de 6 de dezembro de 1982, de cujo art. 3º, parágrafo único, consta a determinação de que a eles seja aplicada a legislação brasileira atinente à Previdência Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e ao Programa de Integração Social – PIS/PASEP.¹³¹

De acordo com a regra prevista na alínea *d*, deverão ser igualmente tratados como empregados, para fins de vinculação com a previdência social, aqueles que, no Brasil, prestarem serviço a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a ela subordinados, assim como aos membros dessas missões e repartições. Estarão excluídos dessa regra, apenas, os não-brasileiros sem residência permanente no Brasil e os brasileiros já amparados pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular.

Em função do disposto na alínea *e*, serão tratados como empregados, para fins previdenciários, os brasileiros civis que trabalharem para a União, no exterior, em organismos brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, a não ser que segurados na forma da legislação vigente no país de domicílio, acrescendo a lei a ressalva “ainda que lá domiciliado e contratado”. Em relação a esse último aspecto, contudo, entende-se mais adequado o entendimento de que o dispositivo em questão se relaciona, preponderantemente, com aqueles já residentes no local, sendo ali contratados.¹³² O regramento em tela, portanto, abrangeria os “auxiliares locais” de que tratam os arts. 56 e 67 da Lei 11.440, de 29/12/2006.

¹³⁰ O inteiro teor da Lei 6.019, de 3/1/1974, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm, acesso em 25/1/2014.

¹³¹ O inteiro teor da Lei 7.064, de 6/12/1982, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7064.htm, acesso em 25/1/2014.

¹³² Posição defendida por MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1.1.1. p. 86.

Cabe o registro, a propósito, de que a situação dos denominados “auxiliares locais” – assim entendidos aqueles recrutados, entre os residentes no país em que se encontra a representação, para atuarem como auxiliares em tarefas administrativas – nem sempre foi muito bem resolvida nos postos e repartições brasileiras situadas no exterior. Em função de falta de acordo entre os países sede e o Brasil, ocorria, com frequência, de os locais não serem vinculados nem à previdência local, nem à brasileira.

A regra, então, era de que fossem mantidos trabalhando até idade avançada, já que, se desligados, não contariam com remuneração alguma. Uma ocorrência, inclusive, chamou a atenção por seu aspecto simultaneamente pitoresco e lamentável. Um antigo e estimado contratado local, já de idade avançada, foi dispensado de comparecer ao trabalho e, ainda assim, mantido na folha, como uma forma de manter sua “aposentadoria”. A situação veio a complicar-se alguns anos mais tarde, no entanto, com o seu falecimento e a sobrevivência de sua esposa. A questão seria, então, como manter um morto na folha, a fim de assegurar o pagamento da “pensão” de sua viúva.

Tais situações foram identificadas em missões de fiscalização realizadas pelo Tribunal de Contas da União. Infelizmente, no entanto, a maior parte dos relatórios de missões em postos diplomáticos e repartições consulares brasileiras situados no exterior foi considerada de caráter sigiloso e, assim, seu conteúdo não é acessível. Um exemplo de relatório ostensivo, contudo, pôde ser encontrado, correspondente a inspeção realizada em repartições do Ministério das Relações Exteriores sediadas no exterior.¹³³

Em consonância com a alínea *f*, serão considerados empregados e, como tais, segurados obrigatórios da Previdência Social, os brasileiros ou estrangeiros domiciliados no Brasil que aqui vierem a ser contratados para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional.

Exceção à proibição de que os servidores públicos possam filiar-se ao RGPS consta da alínea *g*, atinente aos servidores ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais. Tal exceção se justifica pelo fato de tais servidores, em função de não ocuparem cargos efetivos, deixarem de

¹³³ Vide BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 48/1992 – TCU – Plenário. Ata 08/92. Sessão de 19/2/1992. Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira. D.O.U. de 5/3/1992, p. 2881. De modo especial, os parágrafos 14 a 18 do Relatório que informou aquele *Decisum*.

contar com o amparo do Regime Próprio dos Servidores Públicos. É necessário mencionar, ainda, que mesmo os servidores públicos efetivos, caso venham a exercer, concomitantemente, atividade submetida às exigências do RGPS, a ele deverão ser vinculados no que tange à referida atividade, por força da regra constante do § 2º do art. 12 do PCSS.

De acordo com a disposição da alínea *i*,¹³⁴ deverão ser considerados empregados e segurados obrigatórios da Previdência Social os empregados de organismos oficiais internacionais ou estrangeiros em funcionamento no Brasil (ONU, Unesco, OEA, Unicef etc.), a não ser que cobertos por regime próprio da previdência social. A situação, aqui, não é muito diversa daquela prevista na alínea *d*. Como possível distinção, apenas, se poderia apontar o fato de, na regra da alínea *i*, não se prever exceção em relação aos não-brasileiros sem residência permanente no Brasil.

Por último, a previsão da alínea *j* é no sentido de que também sejam considerados como empregados, para fins previdenciários, os exercentes de mandatos eletivos federal, estadual ou municipal, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social. A Lei 9.506/1997, ao mesmo tempo em que cuidou da extinção do Instituto de Previdência dos Congressistas e instituiu o Plano de Seguridade Social dos Congressistas, também havia, por intermédio dos §§ 1º e 2º de seu art.13, incluído, na alínea *h* do art. 12 da Lei 8.212/1991 e na alínea *h* do art. 11 da Lei 8.213/1991, a previsão de que os parlamentares seriam segurados obrigatórios do RGPS. Alvo de questionamento quanto à sua constitucionalidade perante o STF (RE 351.717-1/PR),¹³⁵ o primeiro desses dispositivos teve sua eficácia suspensa, por força da Resolução do Senado Federal 26/2005.¹³⁶ A solução de tais inconsistências foi posteriormente promovida por meio dos arts. 11 e 12 da Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, mediante a inclusão, em ambos, de disposições similares, só que dessa vez na alínea *j*.¹³⁷

2.1.1.2 Segurados empregados domésticos

A segunda espécie do subgênero segurados obrigatórios comuns é, então, retratada no inc. II, correspondendo à figura do empregado doméstico, esse definido, de acordo com o

¹³⁴ A alínea *h* teve sua eficácia suspensa pela Resolução do Senado Federal 26/2005.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 351.717-1/PR. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ de 21/11/2003, ementário n. 2133-5.

¹³⁶ O inteiro teor da Resolução do Senado Federal 26, de 21/6/2005, pôde ser encontrado em <http://www.portalthtributario.com.br/legislacao/resolucaosf26.htm>, acesso em 10/2/2014.

¹³⁷ O inteiro teor da Lei 10.887, de 18/6/2004, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm, acesso em 10/2/2014.

próprio dispositivo, como “aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos. Por intermédio da redação originária do art. 161 da Lei 3.807/1960, os empregados domésticos já passaram a ser segurados facultativos da Previdência Social, mas sob condição equivalente à de autônomos, já que lhes cabia o recolhimento em dobro de suas contribuições. Eles só vieram a tornar-se segurados obrigatórios, contudo, por força do art. 4º da Lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972, de cujo art. 1º consta definição praticamente idêntica quanto à figura do doméstico.”¹³⁸

2.1.1.3 Segurados trabalhadores avulsos

O inc. VI, então, versa sobre a terceira e última espécie do subgênero dos obrigatórios comuns, qual seja, a dos trabalhadores avulsos, definidos como sendo aqueles que prestam, “a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no regulamento”. Podem eles ser entendidos como aquelas pessoas físicas que prestam serviços a diversos tomadores, sem vínculo empregatício, necessariamente com a intermediação do sindicato de sua categoria profissional, ainda que possa não ser sindicalizado, ou do órgão gestor de mão de obra.¹³⁹ Distingue-se, assim, tanto do trabalhador eventual, por ser abrangido por todos os direitos trabalhistas (inclusive por força do previsto no inc. XXXIV do art. 7º da CF/1988),¹⁴⁰ quanto do autônomo, em função de prestar serviços com continuidade.

2.1.2 Segurados obrigatórios individuais

2.1.2.1 Segurados trabalhadores autônomos

Passando ao subgênero dos segurados obrigatórios individuais, a primeira de suas espécies, atinente ao trabalhador autônomo, é referida na alínea *h* do inc. V, sendo ali definida como a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não. Das características marcantes, do autônomo para o empregado, podem ser citadas a autonomia (em vez da subordinação) e a de trabalhar por conta própria,

¹³⁸ O inteiro teor da Lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15859.htm, acesso em 18/1/2014.

¹³⁹ Conforme definição constante do inc. VI do art. 9º do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

¹⁴⁰ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

isto é, assumindo os riscos de sua atividade (diferentemente do caso do empregado, em que o risco é assumido por seu patrão).

2.1.2.2 Segurados trabalhadores eventuais

A segunda espécie do mesmo subgênero, a dos trabalhadores eventuais, surge prevista na alínea g do inc. V, ali definida como sendo a daqueles que prestam serviço, que pode ser de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego. Como auxílio à identificação daqueles que poderiam ser considerados autônomos ou eventuais e, como tais, enquadrados como segurados obrigatórios individuais, o § 15 do art. 9º do Decreto 3.048/1999 apresenta rol não exaustivo de exemplos de profissionais.

2.1.2.3 Segurados trabalhadores equiparados a autônomos

Em sua redação originária, a Lei 8.212/1991, logo após tratar da definição quem seria o trabalhador autônomo (inc. IV do art. 12), cuidou, no inciso seguinte (inc. V), de exemplificar aqueles que poderiam ser equiparados, para fins previdenciários, aos autônomos, com a ressalva de que o rol apresentado não excluía outros casos previstos em legislações específicas. A redação atual do referido inc. V não mais se utiliza da expressão “equiparados a autônomos”, havendo passado a referir-se a “contribuintes individuais”. Em função de haverem sido mantidas, de modo geral, exemplos de características similares aos da redação anterior, entende-se apropriada a manutenção da classificação.¹⁴¹

Segundo a redação atual das alíneas do referido inc. V, podem, então, ser equiparados aos autônomos, para fins previdenciários:

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais¹⁴² ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos ou, ainda, nas hipóteses dos §§ 10 e 11 do art. 12 (hipóteses de exclusão da condição de segurado especial);

¹⁴¹ Conforme MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1.2.3. p. 100-103.

¹⁴² A área do módulo fiscal é medida em hectares e é definida pelo município. Para os entes municipais já existentes em 1980, a dimensão de seus respectivos módulos fiscais é explicitada por meio da Instrução Especial Incra nº 20, de 28 de maio 1980, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www.canalrural.com.br/pdf/11097027.pdf>, acesso em 12/3/2014.

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral – garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua;

c) os ministros de confissão religiosa e os membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa;

d) os brasileiros civis que trabalhem no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliados e contratados, salvo quando cobertos por regime próprio de previdência social;

e) segundo Sérgio Pinto Martins, poderão ser ainda considerados, como de tal espécie, o aposentado de qualquer regime previdenciário que venha a ser nomeado juiz eleitoral e o presidiário, quando exercer atividade remunerada mediante contrato celebrado ou intermediado pelo presídio.¹⁴³

2.1.2.4 Segurados empresários

Encerrando o subgênero dos segurados obrigatórios individuais, surge a figura dos empresários. A Lei Orgânica da Previdência Social, no inc. III de seu art. 5º, já previa que os titulares de firma individual e diretores, sócios gerentes, sócios solidários, sócios quotistas, sócios de indústria, de qualquer empresa, cuja idade máxima, no ato de inscrição, fosse de 50 anos, seriam entendidos como segurados obrigatórios. Referido artigo, contudo, teve sua redação alterada pela Lei 6.887/1980, passando a disposição respectiva a constar do inc. III, no sentido de que seriam segurados obrigatórios os diretores, os membros do conselho de administração de sociedade anônima, os sócios-gerentes, os sócios-solidários, os sócios-cotistas que recebam *pro labore* e os sócios de indústria de empresas de qualquer natureza, urbana ou rural.

2.1.3 Segurados obrigatórios especiais

Como último subgênero dos segurados obrigatórios, surgem os segurados especiais, caracterizados, como dito de forma breve anteriormente, pelo fato de perseguirem sua subsistência por meio do regime de economia familiar. Sobre tal categoria dispôs o inciso VII,

¹⁴³ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1.2.3. p. 102-103.

especificando que corresponderia à pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de:

a) produtor, seja agropecuário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, também denominado de rurícola, que explore atividade:

a.1) agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;¹⁴⁴ ou

a.2) de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inc. XII do *caput* do art. 2º da Lei 9.985, de 18/7/2000 (ou seja, que realize a coleta e extração, de modo sustentável, dos recursos naturais),¹⁴⁵ e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida;

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as letras *a* e *b* acima, que, comprovadamente, trabalhem com seu grupo familiar.

Cabe ressaltar o destaque conferido pela Constituição Federal de 1988 quanto aos rurícolas, ao expressamente sobre eles dispor no § 8º de seu art. 195, disposição que já incluía, além do chefe de família, os respectivos cônjuges. Tal relevo, ademais, não constitui pouca coisa, considerando-se que, sob o regime anterior, regulado pela Lei Complementar 11, de 25/5/1971, somente eram devidas aos trabalhadores rurais as seguintes prestações: aposentadoria por velhice, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-funeral, serviço de saúde e serviço social, ou seja, excetuando-se a questão da saúde, verifica-se que a sua proteção somente era obtida se efetivamente concretizado o risco social.¹⁴⁶

¹⁴⁴ A área do módulo fiscal é medida em hectares e é definida pelo município. Para os entes municipais já existentes em 1980, a dimensão de seus respectivos módulos fiscais é explicitada por meio da Instrução Especial Incra nº 20, de 28 de maio 1980, cujo teor pôde ser encontrado em <http://www.canalrural.com.br/pdf/11097027.pdf>, acesso em 12/3/2014.

¹⁴⁵ O inteiro teor da Lei 9.985, de 18/7/2000, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, acesso em 15/3/2014.

¹⁴⁶ Conforme art. 2º da Lei Complementar 11, de 25/5/1971, cujo inteiro teor pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm, acesso em 15/3/2014. Para um histórico conciso e

Além desse rol restrito de prestações, o próprio valor das prestações pecuniárias também tinha suas limitações. Nesse sentido, a aposentadoria por velhice correspondia a uma prestação mensal equivalente a 50% do maior salário mínimo do país, sendo devida a apenas um componente da unidade familiar, nos termos do art. 4º da LC 11/1971. A aposentadoria por invalidez, cujo valor era idêntico ao da aposentadoria por velhice, não era acumulável com aquela e, igualmente, somente seria paga a um dos integrantes da unidade familiar (art. 5º).¹⁴⁷ Por sua vez, a pensão por morte, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, consistia de uma prestação mensal equivalente a 30% do maior salário mínimo vigente no país (art. 6º).

A Constituição Federal de 1988, como dito, não só os chefes de família rurícolas, como também seus cônjuges, passaram a ser segurados da Previdência Social. Aliás, por força do objetivo de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, previsto no inc. II do parágrafo único do art. 194, a incorporação dos trabalhadores rurais ao RGPS já foi formalmente estabelecida com a promulgação da CF/1988, ainda que seu ingresso efetivo no sistema somente se haja verificado com o advento da Lei 8.213/1991. No que se refere ao valor da renda mensal inicial, tal instrumento legal teve incidência retroativa 5/4/1991, segundo disposição constante de seu art. 145.

2.2 Segurados facultativos

Como último gênero de segurados da Previdência Social, surgem os segurados facultativos, objeto do art. 14 da Lei 8.212/1991, ali previstos como sendo os maiores de 14 anos de idade que se filiareem ao RGPS, mediante contribuição, na forma do art. 21 (alíquota de 20% sobre o respectivo salário de contribuição), desde que não incluídos nas disposições do art. 12. Cabe a ressalva de que, haja vista a alteração de redação conferida ao inc. XXXIII pela EC 20, de 15/12/1998, no sentido de vedar o trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos, a regra do art. 14 da Lei 8.212/1991 deve ser interpretada alterando-se a idade mínima para 16 anos.

consistente da proteção do trabalhador rural no Brasil, vide DEMO, Roberto Luís Luchi. O regime jurídico do trabalhador rural no âmbito da seguridade social: o segurado especial e o soldado da borracha. Revista de direito social, n. 26. v. 7. abr/jun 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 49-77.

¹⁴⁷ Cabível o registro de haver, no texto disponibilizado pelo site do Planalto, equívoco na parte inicial do art. 5º, constando referência à aposentadoria por velhice, quando o correto seria a aposentadoria por invalidez.

Conforme sintetiza com precisão Sérgio Pinto Martins, trata-se da pessoa física que, mesmo não possuindo a obrigação de se inscrever no sistema e recolher a contribuição previdenciária, opta por fazê-lo para poder contar tempo de contribuição. Substituiria ele a figura do anteriormente denominado “contribuinte em dobro”, assim chamado em função de desligamento de emprego ou atividade submetida ao regime previdenciário, assumia contribuir tanto sua parte quanto a da empresa. Pode ele não exercer atividade alguma e, até mesmo, não ter remuneração.¹⁴⁸ Nos termos da parte final do art. 14 da Lei 8.212/1991 e do § 5º do art. 201 da CF/1988 (este na redação a ele conferida pela EC 20/1998), não poderão ser segurados facultativos do RGPS nem aqueles enquadráveis em alguma das hipóteses do art. 12 do PCSS (ou seja, aqueles que exercem alguma atividade econômica que tornaria obrigatória sua filiação ao RGPS), nem os participantes de regimes próprios de previdência.

Ao gênero dos segurados facultativos são usualmente associadas duas espécies, quais sejam, as donas-de-casa e os estudantes.¹⁴⁹ Importante ressaltar, no entanto, ser esse o gênero residual por excelência, presente a disposição do art. 14 do PCSS, de que poderão, facultativamente, ser segurados do RGPS os maiores de 14 anos (atualmente 16 anos, por força da EC 20/1998) que a ele se filiarem, mediante contribuição, desde que não incluídos nas disposições do art. 12 daquele instrumento legal.

Estabelecidos, então, os aqui denominados gêneros, subgêneros e espécies de segurados do RGPS, oportuno que busque-se esclarecer quais seriam as prestações a serem por ele suportadas, bem como de onde proviriam os recursos para custear tais encargos.

3 AS RECEITAS E AS DESPESAS DA SEGURIDADE E DO RGPS

Conforme já consignado anteriormente neste estudo, é possível afirmar que a Seguridade Social conta, em linhas gerais, com duas vias de ação: a previdenciária, correspondente ao seguro social, e a assistencial, que abrangeria tanto o sistema de saúde

¹⁴⁸ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1.4. p. 111.

¹⁴⁹ Conforme MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 11. item 11.1. p. 82.

quanto o de assistência social.¹⁵⁰ Em tese, a previdência social corresponderia à figura de um seguro social, em função de o acesso a seus benefícios somente ser possível mediante a filiação contributiva. Enquanto isso, a assistência social e a saúde abrangeriam benefícios que, como regra, prescindiriam de contribuições dos beneficiários.¹⁵¹

Consoante também já dito, e opta-se por aqui reiterar em função da estreita relação de tal aspecto com o cerne deste trabalho, há quem pretenda, com base em tal distinção, restringir, entre as fontes de receitas da Seguridade Social, aquelas com que poderia contar a Previdência Social. Em momento precedente deste trabalho, contudo, já se logrou demonstrar a falta de suporte de teses nesse sentido no que se refere às receitas. O que aqui se defende, entretanto, vai ainda mais além, por entender-se que o RGPS, em sua configuração atual, finda por compreender leque de prestações tão abrangente, a ponto de comportar até mesmo algumas cujo caráter, se de seguro social ou de assistência, seria de difícil delimitação. Entende-se cabível, então, verificar o que se passa em relação às despesas do RGPS. Antes de proceder-se a isso, todavia, opta-se, por questão de uniformidade de tratamento, por retomar a abordagem das receitas com um pouco mais de detalhe. Avalia-se, contudo, que o tratamento tanto de um tema quanto do outro deva ser precedido por breve explanação a respeito dos possíveis sistemas ou regimes de custeio ou financiamento previdenciário.

3.1 Sistemas ou regimes de custeio ou de financiamento previdenciário

Pode-se afirmar serem basicamente dois os sistemas ou regimes de financiamento ou custeio de organismos previdenciários, a saber, o de capitalização e o de repartição simples, ainda que alguns defendam a existência de três, ao incluir nesse rol os sistemas “mistos”, que seriam resultantes da combinação, em arranjos variados, das características dos outros dois.¹⁵²

No regime de capitalização, incumbe a cada geração suportar os seus próprios riscos, presentes e futuros, mediante a formação de reservas de capital que suportarão o custeio do sistema, podendo falar-se em regimes de capitalização individual, coletivo e escritural. Na

¹⁵⁰ BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 4. p. 72-75.

¹⁵¹ LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. cap. 2. item 2.5. p. 20.

¹⁵² HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 276. No mesmo sentido, CARNEIRO, Daniel Zenetti Marques. Custeio da seguridade social: aspectos constitucionais e contribuições específicas. São Paulo: Atlas, 2010. cap. 2. item 2.3. p. 14-16.

primeira dessas modalidades, a equivalência entre contribuições e benefícios é estipulada para cada segurado, individualmente. Enquanto isso, na segunda, a capitalização ocorre por meio de cotas vertidas pelos segurados de uma mesma geração, promovendo-se a verificação, de tempos em tempos, quanto à suficiência de tais valores para cobrir os dispêndios, a fim de ajustar o valor das cotas, para mais, ou para menos. Já na capitalização escritural, embora os ativos financiem os inativos, como ocorre no sistema de repartição simples, a aposentadoria de cada indivíduo é calculada com base em suas contribuições individuais, tal como ocorre no sistema individual.¹⁵³

Já no regime de repartição, cada geração suportará todos os riscos atuais, tanto seus quanto das gerações passadas, enquanto os riscos futuros serão de responsabilidade das futuras gerações.¹⁵⁴ Em outras palavras, enquanto, nas formas mais “puras” de capitalização, a regra seja de que as contribuições do presente respondam por encargos futuros, nas hipóteses mais características de repartição, os encargos de cada momento deverão responder pelos encargos daquele momento.

É comum, então, que a literatura especializada aponte as principais vantagens e riscos de cada um dos dois grandes sistemas, de um modo geral. Quanto a isso, é frequente que se sinalize que o sistema de capitalização apresentaria como vantagem a garantia de vinculação dos recursos aplicados à futura concessão dos benefícios, embora apresente como desvantagem o fato de que as contribuições capitalizadas estariam vulneráveis aos riscos associados às operações financeiras de longo prazo.¹⁵⁵

O sistema de repartição, por sua vez, apresentaria como principais vantagens a facilidade de sua rápida organização, bem como de adequação de seus recursos, caso sejam necessários ajustes decorrentes de variações de custo de vida. Seriam desvantagens suas, contudo, a falta de garantia, aos segurados, quanto às expectativas de efetivamente contarem

¹⁵³ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 276-277.

¹⁵⁴ CARNEIRO, Daniel Zenetti Marques. Custeio da seguridade social: aspectos constitucionais e contribuições específicas. São Paulo: Atlas, 2010. cap. 2. item 2.3. p. 15. No mesmo sentido, HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 276-277.

¹⁵⁵ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 277.

com a proteção social, assim como a vulnerabilidade ao eventual decréscimo do crescimento populacional.¹⁵⁶

Afirma-se, ademais, que, por ser de administração simples e barata, o sistema de repartição passou a ser adotado, em algum momento após a Segunda Guerra Mundial, pelo Brasil, Estados Unidos, França, Alemanha e Espanha,¹⁵⁷ sendo que, no Brasil, mesmo após as reformas da previdência promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, manteve-se a repartição simples. Com frequência, contudo, surge a questão, justamente, quanto a qual dos sistemas referidos, capitalização ou repartição seria o mais adequado.

A esse respeito, a propósito, no Brasil pode ser identificada certa tendência de afirmar que a anterior forma de organização das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, sob sistemas de capitalização, haveria evoluído quase que “naturalmente” para o atual sistema de repartição simples, em função de dívidas então acumuladas pelo sistema. Com a intenção de, justamente em sentido diverso, esclarecer que referida crise teve significativa participação do Estado, Júnia Roberta Gouveia Sampaio apresenta três tabelas atinentes, a primeira, à dívida da União para com os institutos, a segunda, relativa aos “investimentos” em empresas estatais que os institutos foram obrigados a fazer e, a terceira, atinente aos “investimentos” feitos por aqueles entes em Brasília.¹⁵⁸

Como mencionado anteriormente neste trabalho, ao menos desde a sistemática instituída pela Lei Elói Chaves, o Estado brasileiro também deveria contribuir financeiramente para o custeio dos sistemas da previdência social. No entanto, o que se verificou foram sucessivas ausências de contribuição, ou contribuições a menor, cujo possível impacto negativo sobre a saúde financeira dos institutos é difícil de ser afastado, tendo em vista os expressivos valores envolvidos, conforme se pode constatar a partir dos montantes expressos da Tabela 1.

Tabela 1
Débito Acumulado da União – 1947/1962

(em R\$ de junho de 1998)

Ano	Débito da União acumulado
-----	---------------------------

¹⁵⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 277.

¹⁵⁷ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 23. item 23.7. p. 277.

¹⁵⁸ SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 139-144.

1947	989.039.611,33
1950	932.369.823,95
1951	1.849.024.295,19
1957	4.849.370.389,43
1959	3.826.172.377,83
1960	5.156.075.797,28
1961	5.134.852.221,96
1962	4.784.316.483,35

Fonte: SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 140.

Por força de exigência do Governo, foram ainda os institutos constrangidos a realizar investimentos em setores da economia considerados estratégicos, tais como a construção da Companhia Vale do Rio Doce ou da Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco ou, ainda, a adquirir ações da Companhia Siderúrgica Nacional. O demonstrativo aqui apresentado como Tabela 2, então, retrataria parte desses investimentos, cabendo o esclarecimento de que, no caso, os montantes referem-se, apenas, ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI).

Tabela 2
Investimentos do IAPI em empresas de economia mista – 1954
(em R\$ de junho de 1998)

Títulos de empresas	Valor
Companhia Siderúrgica Nacional	36.932.334,79
Companhia Vale do Rio Doce	1.429.638,77
Companhia Instituto Resseguros	782.131,54
Companhia Hidrelétrica do São Francisco	3.574.096,91
Bônus do Banco do Brasil	1.477.531,66
Recolhimento para tomada de bônus do Banco do Brasil	16.910.966,31

Fonte: SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 141.

Os investimentos que os institutos foram levados a realizar para a implementação de Brasília, por sua vez, igualmente não foram pouco expressivos, conforme o demonstra a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3
Investimentos pelos IAPs em Brasília
(total acumulado até 31/12/1965)

(em R\$ de junho de 1998)

Institutos	Em unidades residenciais		Em imóveis para próprio funcionamento		Total de investimentos
	Terrenos	Obras	Terrenos	Construções	
IAPI	2.339.296,33	45.449.191,95	169.786,12	11.577.166,00	59.535.440,41

IAPOC	656.631,42	41.668.395,08	70.353,37	5.634.813,22	48.030.193,08
IAPB	792.706,50	44.901.245,60	407.257,72	67.096,79	46.168.307,61
IAPFESP	328.315,71	12.836.191,05	-	-	13.164.506,75
IAPM	174.753,07	9.265.439,42	81.642,90	4.253.005,50	13.774.840,88
IAPETC	328.315,71	7.957.809,95	-	-	8.286.125,66
Totais	4.620.018,73	162.078.273,05	729.041,11	21.532.081,51	188.959.414,40

Fonte: SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. *O financiamento da seguridade social*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 141.

Possível identificar outra vertente, no entanto, francamente contrária aos sistemas de repartição simples. Nesse sentido, em informe de 1994 intitulado *Averting the Old Age Crisis*, o Banco Mundial externou seu entendimento quanto à tendência para o fracasso dos sistemas públicos de previdência social, defendendo sua substituição por sistemas privados, de capitalização, em vez dos sistemas de repartição simples.¹⁵⁹

Alguns países, então, filiando-se a tal corrente de pensamento, implementaram significativas reformas de seus sistemas de proteção social. Exemplo marcante de tal mudança foi o Chile, que, em 1980, promoveu a privatização da quase totalidade de seu sistema previdenciário, ficando o Estado apenas com a responsabilidade por benefícios mínimos – pensões por velhice, invalidez e sobrevivência.¹⁶⁰

A respeito de tais iniciativas, no entanto, pertinente o alerta de João Ernesto Aragonés Vianna, quanto à transição do sistema de repartição simples para o de capitalização de bases privadas. Em seu modo de ver, tal mudança importaria na perda daquilo que considera a principal vantagem do sistema previdenciário, que seria “a solidariedade nacional com a consequente redistribuição de renda, já que os regimes privados nada mais são do que depósitos em contas individuais. Aos ricos, contas excessivas; aos pobres, a exclusão social”.¹⁶¹

Os resultados observados após a implementação de reformas nesse sentido, ademais, demonstraram a tendência generalizada para a redução da cobertura do sistema. No caso específico do Chile, além de verificar-se que a abrangência total anterior, de 64%, reduziu-se

¹⁵⁹ O inteiro teor da publicação pôde ser encontrado em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf, acesso em 20/3/2014. No que se refere, especificamente, à conclusão aqui referida em relação ao Brasil, vide p. 151.

¹⁶⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 6-7.

¹⁶¹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 1. item 1. p. 7-11.

para 58%, identificou-se que 30% dos homens e de 50 a 60% das mulheres filiadas em 2000 não se qualificariam para receber nem mesmo o benefício mínimo. Além disso, duas décadas após a reforma, apenas 5% dos autônomos estariam cobertos pelo sistema e, do universo de contribuintes, apenas 2,5% seriam trabalhadores por conta própria, embora esses representassem 25% da força de trabalho no país.¹⁶²

Registra-se, aliás, que o novo quadro identificado conduziu a que o Banco Mundial revisse seu posicionamento externado na publicação de 1994, por intermédio de novo informe, emitido em 2005, intitulado *Old age income support in the 21st century*, em que reconhece-se que a maioria dos sistemas de aposentadoria então existentes, além de não se mostrarem financeiramente sustentáveis, não cumpririam seus objetivos sociais.¹⁶³

Tais considerações, conforme se entende que não poderia ser diferente, demonstram como não é tarefa fácil apontar-se qual, entre os dois sistemas de financiamento da previdência social poderia ser apontado, *a priori*, como o mais apropriado. Talvez, aliás, o encaminhamento adequado não seja optar-se isoladamente, por apenas um deles, deliberando-se por adotar um arranjo em que as características de ambos possam ser aproveitadas. Semelhante decisão precisa ser tomada, em especial, caso ainda se entenda que os sistemas de proteção social devem pautar-se pela ideia de solidariedade.

De toda sorte, seja qual for o caminho escolhido, entende-se que um aspecto específico dos planos de previdência social é frequentemente “esquecido”. Todo plano de seguro social, logo após sua implementação, passa por período de maturação, em que permanece, por vários anos, com percentual expressivamente maior de contribuintes, em relação ao universo de beneficiários. Referida fase deve ser aproveitada para que o saldo entre receitas e despesas viabilize a formação de um fundo, com que o sistema poderá contar, em sua fase madura, para auxiliar no custeio de seus encargos.

Esse é o alerta de Luiz Antônio Zenóbio da Costa, inclusive, quanto ao fato de que a fórmula correta do equilíbrio atuarial de qualquer plano de previdência, independentemente se sob sistema de repartição simples ou de capitalização, deve ser:

¹⁶² VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010, parte I. cap. 1. item 1. p. 9-11.

¹⁶³ Conforme HOLZMAN, Robert; HINZ, Richard. Old age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform. Washington: World Bank, 2005. No que se refere, especificamente ao tema aqui referido, vide cap. 7. p. 141-170. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf, acesso em 20/3/2014.

$$\text{JUROS SOBRE O FUNDO} + \text{CONTRIBUIÇÕES} - \text{BENEFÍCIOS} \geq 0$$

E não, como muitas vezes se pretende fazer acreditar:

$$\text{CONTRIBUIÇÕES} - \text{BENEFÍCIOS} \geq 0.^{164}$$

Naquele estudo, ademais, referido autor desenvolve simulações até mesmo para planos previdenciários em que tal fundo não é respeitado, mas os identifica, ainda que com linguagem um pouco panfletária,¹⁶⁵ como hipóteses de “equilíbrio atuarial com estelionato”, por entender que a utilização de tais recursos para outra finalidade não poderia ser justificada.¹⁶⁶ Sobre esse assunto, no entanto, se retornará mais adiante neste estudo.

Por ora, feitas essas considerações a respeito dos sistemas de financiamento dos regimes de proteção social, passa-se a tratar do cerne do capítulo em si, ou seja, a identificação de suas receitas e de seus encargos, iniciando-se a abordagem pelas fontes de ingresso de recursos. Alerta-se, contudo, que, tendo em vista o que já foi aqui dito a respeito da carência de suporte, em dispositivos constitucionais e legais, para a restrição de receitas que por vezes se pretende estabelecer em relação à Previdência Social, a ideia é de apresentar as fontes de recursos de todo o sistema de Seguridade Social e, quando e se for o caso, indicar eventual vinculação e seu fundamento.

3.2 As receitas da Seguridade Social e do RGPS

Relembra-se que o art. 195 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:¹⁶⁷

¹⁶⁴ Conforme COSTA, Luiz Antônio Zenóbio da. Um estudo simplificado sobre equilíbrio atuarial previdenciário. Brasília: mimeo, 2003. p. 1.

¹⁶⁵ Segundo me revelou o autor, o trabalho em questão havia sido encomendado por um sindicato, o que explicaria o termo mencionado. Mesmo a presença do tom, contudo, não retira o mérito e a consistência de seu estudo.

¹⁶⁶ COSTA, Luiz Antônio Zenóbio da. Um estudo simplificado sobre equilíbrio atuarial previdenciário. Brasília: mimeo, 2003. p. 4.

¹⁶⁷ Importante ressaltar que a redação aqui levada em conta, no que se refere aos dispositivos constitucionais, é aquela posterior às alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 42/2003.

a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a.1) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

a.2) a receita ou o faturamento;

a.3) o lucro;

b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

c) sobre a receita de concursos de prognósticos;

d) do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Além disso, de acordo com o parágrafo quarto daquele dispositivo, a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, desde que isso ocorra por meio de lei complementar, que sejam não-cumulativos e não se fundem em fato gerador ou base de cálculo próprios dos já discriminados na Constituição (termos do inc. I do art. 154). Digno de nota, também, a vedação estabelecida no § 5º do mesmo artigo, de que se institua, majore ou estenda benefício da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total, regra que, ademais, corresponde a texto originário da constituição.

Tais disposições ainda necessitam ser lidas em conjunto com a previsão constante do § 1º do art. 198, no sentido de que o Sistema Único de Saúde (SUS) será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, assim como com aquela inserida no caput do art. 204, de que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes. Por fim, ainda é preciso que se tenha em conta a proibição, inserida, pela EC 20/1998, no inc. XI do art. 167, de que recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, *a*, e II (referidas nos itens “a.1” e “b” logo acima) sejam utilizadas em despesas outras que não os benefícios do RGPS.

Aliás, em uma rápida interpretação literal e sistemática do disposto no art. 195 da Lei Maior, cabível, desde logo, o esclarecimento de que, ao que tudo indica, a melhor interpretação para o termo “financiamento”, seja a de corresponder a “custeio”. O financiamento, como regra, é feito com ânimo de lucro e esperando que ocorra o devido retorno do montante emprestado. A hipótese, no entanto, está longe disso, tendo em vista estar-se tratando, efetivamente, de dispêndios com programas sociais, gastos esses de que não se espera retorno financeiro algum.¹⁶⁸

Prosseguindo, a disposição de que o sistema de seguridade social será financiado por toda a sociedade pode ser interpretada como correspondendo ao princípio da solidariedade ou da compensação nacional. Examinado em conjunto com o disposto no *caput* do art. 201 a respeito da previdência social, não representa ele que todos os benefícios do sistema independem de contribuições, inclusive à luz do objetivo de que as pessoas protegidas tenham consciência do custo das prestações que recebem.¹⁶⁹ Caso, efetivamente, concorde-se com a validade da associação com o princípio em questão, o mais apropriado, talvez, seja o entendimento de que decorreria da aplicação subsidiária do princípio tributário da capacidade contributiva, ou seja, quem possuir maior capacidade contribuirá com mais, a fim de equilibrar o sistema, tendo em vista a existência de outros com menor capacidade contributiva.¹⁷⁰

Uma visão em parte alternativa e em parte complementar, no entanto, merece ser também mencionada. Segundo esse entendimento, todo o disposto no art. 195 seria uma resposta ao disposto no inc. VI do parágrafo único do art. 194, segundo o qual a seguridade social deveria contar com diversidade de sua base de financiamento. Essa diretriz, por sua vez, constituiria resposta à crescente implementação da ideia de seguridade como sistema de proteção social, que também implicaria a necessidade crescente de recursos financeiros adicionais. De acordo com tal corrente de pensamento, ademais, essa seria a justificativa para a previsão já inserida no § 4º do art. 195.¹⁷¹

¹⁶⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. São Paulo: Forense Universitária, 1993. 2. ed. v. VIII. item 166. p. 4.308-4.309.

¹⁶⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 2. item 2.5. p. 117.

¹⁷⁰ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 4. item 4.2.2. p. 57.

¹⁷¹ BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 5. item 5.6. p. 92.

Quanto ao aspecto de custeio ocorrer de forma direta e indireta, o entendimento é de que a forma direta ocorre por intermédio das contribuições de seguridade social. A forma indireta, por sua vez, se verificaria quando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cheguem a contribuir para o sistema, a partir de seus recursos orçamentários, provenientes de outros tributos.¹⁷²

Por fim, entende-se relevante ressaltar o aspecto de que, afora a regra complementar do § 4º, a previsão do art. 195 é de que serão direcionadas à seguridade social as contribuições sociais. Aqui, no entanto, a leitura do texto constitucional ainda requer um cuidado adicional. De acordo com a compreensão doutrinária, as contribuições previstas no art. 149 da CF/1988 são entendidas como contribuições especiais ou sociais em sentido amplo, gênero que compreenderia, como suas três espécies, as de intervenção no domínio econômico, as de interesse das categorias profissionais ou econômicas e as sociais em sentido estrito. Apenas estas últimas, então, é que seriam atribuíveis à Seguridade Social.¹⁷³

Ainda quanto a essas últimas, contudo, entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.556 e 2.568, defendeu ser possível a distinção entre contribuições sociais “gerais” e “da seguridade social”. A partir daí, é possível, então, a conclusão de poderem ser consideradas como seguramente vinculadas à Seguridade Social apenas as contribuições sociais previstas no art. 195, abrindo-se o caminho para que outras exações da espécie criadas a partir do disposto no art. 149 possam a ela ser direcionadas ou atribuídas a outros segmentos sociais alheios à sua esfera.¹⁷⁴

Passando, então, ao exame das contribuições em espécie, a sequência da Lei 8.212/1991 (Lei de Organização da Seguridade Social, mais comumente conhecida como Plano de Custeio da Seguridade Social, ou PCSS) conduz a que novamente se aborde, primeiramente, a previsão de contribuições por parte da União.¹⁷⁵ Nesse sentido, inicialmente

¹⁷² VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. parte I. cap. 2. item 2.5. p. 117. No mesmo sentido, MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 12. item 12.1. p. 121.

¹⁷³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. cap. 2. item 2.1.2. p. 87-89.

¹⁷⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. cap. 2. item 2.16. p. 124.

¹⁷⁵ Por questão de honestidade intelectual, reconhece-se haver adotado, como fio condutor da abordagem das contribuições em espécie, a narrativa de MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São

em consonância com o art. 195 da CF/1988, dispõe o *caput* do art. 16 do PCSS que a contribuição da União para a seguridade seria constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal. Em visão mais restritiva, no entanto, o parágrafo único daquele artigo, ao dispor sobre a responsabilidade do ente federal pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade, restringe-a aos eventos decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

De acordo com o art. 17, prevê-se que os recursos oriundos das contribuições das empresas sobre o faturamento e lucro (previstas na alínea *d* do parágrafo único do art. 11) poderão suportar o pagamento dos encargos previdenciários da União, desde que assegurada a destinação de recursos para as ações do PCSS atinentes à Saúde e à Assistência Social. Cabe o esclarecimento, no entanto, de que os encargos previdenciários da União nada têm a ver com o RGPS. Aliás, considerando os precedentes históricos, até mesmo sua vinculação com o sistema de Seguridade Social, a ponto de poder-se valer de suas receitas, poderia ser questionada. Conclusão quanto a isso, entretanto, escapa aos limites deste estudo.

Nos termos do art. 18, as receitas oriundas das contribuições das empresas, tanto sobre a folha quanto incidentes sobre faturamento e lucro, as dos empregadores domésticos e as dos trabalhadores poderão ser utilizadas no custeio das despesas com pessoal e de administração geral apenas do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – Inamps, da Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA e da Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – FCBIA.

Importante também mencionar a disposição inserta no art. 19, no sentido de que o Tesouro Nacional, a quem caberá sua arrecadação, é que “repassará mensalmente recursos” relativos às contribuições das empresas sobre o faturamento e lucro e àquelas incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos para a execução do Orçamento da Seguridade Social. Repare-se, contudo, que a disposição legal omite o artigo definido plural, abrindo espaço para que parte de tais contribuições seja retida pela União.

Essa última constatação, ademais, ainda precisa ser vista em conjunto com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atinentes à denominada Desvinculação de Receitas da União – DRU, por força do qual vinte por cento dos recursos, entre outros, da

arrecadação da união de contribuições sociais pode ser desvinculada e utilizada para quaisquer outras finalidades.

Com a criação, por força da Lei 11.457/2007, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aliás, todas as contribuições sociais, aí também compreendidas as contribuições previdenciárias, passaram a ser por ela fiscalizadas e arrecadadas. Importante ressaltar, no entanto, o aspecto de persistirem resguardadas, inclusive da aplicação da DRU, as contribuições previdenciárias, por força do disposto no inc. XI do art. 167 da Constituição Federal.¹⁷⁶

Por fim, importante ainda mencionar que a Emenda Constitucional 20/1998, em função de alterações nela promovidas pelo substitutivo apresentado, inseriu disposição, no art. 250 da CF/1988, no sentido de que, a fim de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo RGPS, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderia constituir “fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo”. Ao que parece, no entanto, poucos sabem que referido fundo, na verdade, já foi legalmente criado, por meio do art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.¹⁷⁷

Referido fundo, ademais, quando criado, já teve a ele vinculados os bens móveis e imóveis, valores e rendas do INSS que não fossem utilizados na operacionalização daquele instituto; os bens e direitos que lhe venham a ser adjudicados; as receitas das contribuições sociais dos empregadores sobre a folha e dos trabalhadores; o produto da liquidação de bens e ativos de pessoas em débito com a Previdência Social; o resultado da aplicação financeira de seus ativos; e, ainda, recursos provenientes do orçamento da União.¹⁷⁸ Ocorre, contudo, que, decorridos quase quatorze anos de sua criação, referido fundo ainda não foi efetivamente implementado, nem mesmo quanto ao aspecto contábil, circunstância que já serviu de motivo

¹⁷⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. cap. 2. item 2.16. p. 124-125.

¹⁷⁷ O inteiro teor da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acesso em 10/4/2014. Quanto ao pouco conhecimento a respeito do tema, verifica-se que, mesmo sendo um dos poucos autores que ao menos menciona a disposição do art. 250 da CF/1988, Sérgio Pinto Martins não faz referência alguma ao fato de o fundo já haver sido legalmente criado, conforme MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 12. item 12.1. p. 121.

¹⁷⁸ Conforme art. 68 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000.

para que, no Parecer sobre as Contas Gerais da República relativo ao exercício de 2011, fosse apontada ressalva.¹⁷⁹

Prossegue o PCSS, em seu art. 20, prevendo, segundo a redação introduzida pela Lei 9.032, de 28/4/1995, as contribuições dos empregados, inclusive os domésticos, assim como dos trabalhadores avulsos. Sua parcela de contribuição mensal será apurada tendo por base seu salário de contribuição, cujos contornos são estabelecidos pelo art. 28, encontrando-se entre eles o “teto” da base de contribuição, limite esse que, provavelmente em função da política observada nos últimos anos de conceder aumentos reais apenas ao salário mínimo, já equivale a pouco mais de seis salários mínimos ($R\$ 4.390,24 / R\$ 724,00 = 6,06$).

As alíquotas de contribuição de tal categoria são definidas segundo faixas do salário de contribuição. Os valores de tais faixas, com vigência a partir de 1º/1/2014, disponíveis no *site* do Ministério da Previdência, podem ser visualizados na Tabela 4.

Tabela 4
Tabela de contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e
trabalhador avulso, para pagamento de remuneração

a partir de 1º/1/2014

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota para fins de recolhimento ao INSS (%)
Até 1.317,07	8,00
De 1.317,08 até 2.195,12	9,00
De 2.195,13 até 4.390,24	11,00

Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/inicial-central-de-servicos-ao-segurado-formas-de-contribuicao-empregado/>, acesso em 25/3/2014.

O art. 21, por sua vez, dispõe sobre a contribuição do segurado contribuinte individual e facultativo, cuja alíquota é unificada em 20% (vinte por cento) da remuneração por ele declarada, respeitados o limite inferior de um salário mínimo e o superior do teto da Previdência Social, atualmente em R\$ 4.390,24. Por força de alterações introduzidas pela Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011,¹⁸⁰ por intermédio do § 2º do art. 21, caso opte por abrir mão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, o contribuinte individual poderá limitar-se a recolher pela alíquota de 11% (onze por cento) sobre um salário mínimo. Referida

¹⁷⁹ Conforme BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República – exercício de 2011. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/index.html, acesso em 20/4/2014. opção “Auditoria do balanço geral da União”, p. 3.

¹⁸⁰ O inteiro teor da Lei 12.470, de 31/8/2011, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm, acesso em 20/3/2014.

alíquota, ademais, ainda poderá ser reduzida para 5% (cinco por cento), também sobre o mínimo de contribuição, desde que se trate de microempreendedor individual ou da dona de casa de família de baixa renda, esta definida como sendo aquela inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo.¹⁸¹

Caso a opção seja contribuir por qualquer valor superior ao mínimo, no entanto, a alíquota já retorna, em qualquer caso, a ser de 20% (vinte por cento). Segundo a regra constante do § 4º, aliás, caso o segurado haja contribuído com base no § 2º e pretenda contar aquele tempo para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, deverá complementar sua contribuição mensal mediante o recolhimento, sobre o valor do mínimo em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento).

O art. 22, então, inicia o tratamento das contribuições a cargo da empresa ou do empreendedor, principiando, em seu inc. I, por dispor sobre a contribuição tradicionalmente denominada como incidente sobre a “folha de salários”. Faz-se essa ressalva em função de verificar-se que o dispositivo em questão, em sua redação atual, é significativamente mais amplo. Estabelece tal regra que deva a empresa contribuir mediante a alíquota de 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

Não bastasse tal amplitude expressiva, o inc. III ainda assegura que deva ser recolhida contribuição correspondente a 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços. Ressalte-se ser essa uma contribuição da empresa, que não se confunde com a do próprio contribuinte individual, prevista no art. 21.

Nos termos do inc. II do art. 3º da Lei 7.787, de 30 de junho de 1989, as empresas deverão contribuir, ainda, com a alíquota adicional de 2% sobre o total das remunerações

¹⁸¹ Conforme inc. II do § 2º e § 4º, todos do art. 21 da Lei 8.212/1991.

pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos, com vistas ao financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho. Para as empresas cujas atividades prejudiquem a saúde ou integridade física e, por conta disso, ensejem o acesso à aposentadoria, referida alíquota ainda será acrescida, segundo o grau de risco da atividade e, conseqüentemente, do número mínimo de anos de seu exercício para que se obtenha o benefício, conforme a tabela seguinte:

Tabela 5
Alíquotas de contribuição adicional, para empresas de atividade de risco

Nível de risco	Nº de anos de atividade que deverá ser comprovado, para o acesso à aposentadoria especial	Alíquotas adicionais
Leve	25	6%
Médio	20	9%
Grave	15	12%

Fonte: inc. II do art. 22 da Lei 8.212/1991 c/c o § 6º do art. 57 da Lei 8.213/1991.

O inc. IV prevê, ainda, que deva ser recolhida a contribuição correspondente a 15% (quinze por cento) sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, em relação a serviços que lhe sejam prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho. Oportuno que não se esqueça que, no caso da cooperativa de trabalho, seus integrantes não são seus empregados.

De acordo com o § 1º, às instituições financeiras e de seguros e às entidades de previdência também incumbirá a contribuição adicional de 2,5% sobre a base de cálculo definida nos incisos I e III do mesmo art. 22.

Segundo o art. 24, a alíquota do empregador doméstico é estabelecida em 12% (doze por cento) do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço. Conforme já mencionado anteriormente, a alíquota do empregado doméstico segue a mesma regra dos demais trabalhadores empregados, variando de acordo com as faixas explicitadas na Tabela 4.

O empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e o segurado especial, referido no inc. V do art. 12, passam a contribuir, para a seguridade social, pela alíquota de 2% (dois por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção, acrescida da alíquota de 0,1%, sobre a mesma base de cálculo, com vistas ao financiamento das prestações por acidente do trabalho,

em consonância com o disposto no art. 25. Já no caso do empregador rural pessoa jurídica, a alíquota de contribuição, considerada idêntica base, será de 2,5% (dois e meio por cento), também acrescida da alíquota de 0,1% para o financiamento das prestações atinentes a acidentes de trabalho, em decorrência de previsão no art. 25 da Lei 8.870, de 15 de abril de 1994.¹⁸²

A contribuição dos clubes esportivos profissionais, em substituição à prevista nos incisos I e II do art. 22 (ou seja, a contribuição da empresa + a alíquota adicional atinente a acidentes de trabalho), corresponderá ao montante de 5% (cinco por cento) da receita bruta decorrente de espetáculos desportivos de que participem, bem como de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos.

O art. 240 da Constituição Federal de 1988 ressaltou, em relação ao disposto no art. 195, as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários destinadas às entidades privadas de serviços social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Então, apesar de também arrecadadas pela União, juntamente com as demais contribuições das empresas, referidas receitas são repassadas às instituições pertinentes.

Por intermédio da Lei Complementar 70, de 30 de dezembro de 1991,¹⁸³ foi instituída a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – usualmente conhecida como Cofins –, a qual será calculada sobre o faturamento mensal do empreendedor, assim considerada a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza. A alíquota é de 2% (dois por cento).

Outras contribuições dos empreendedores em geral sobre seu faturamento são aquelas destinadas ao Programa de Integração Social – PIS e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, instituídos, respectivamente, pelas Leis Complementares 7, de 7 de setembro de 1970, e 8, de 3 de dezembro de 1970.¹⁸⁴

¹⁸² O inteiro teor da Lei 8.870, de 15/4/1994, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm, acesso em 20/3/2014.

¹⁸³ O inteiro teor da Lei Complementar 70, de 30/12/1991, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm, acesso em 25/3/2014.

¹⁸⁴ Os inteiros teores das Leis Complementares 7, de 7 de setembro de 1970, e 8, de 3 de dezembro de 1970, puderam ser encontrados, respectivamente, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp07.htm e em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp08.htm, acessos em 25/3/2014.

De acordo com o disposto no art. 3º da Lei Complementar 7/1970, o PIS seria constituído mediante duas parcelas, sendo uma delas a contribuição da empresa sobre seu faturamento, à alíquota que, a partir de 1974, foi fixada em 0,5% (meio por cento). A outra parcela adviria de desconto sobre o imposto de renda da empresa, sob a alíquota, a partir do exercício de 1973, de 5%. Em termos tributários um pouco mais rigorosos, portanto, referida parcela, na verdade, corresponde a renúncia fiscal.

O Pasep, por sua vez, também contaria, por um lado, com uma fonte proveniente de receitas genéricas, oriunda da aplicação da alíquota, no que se refere à União, de 2% (a partir do ano de 1973) sobre suas receitas correntes efetivamente arrecadadas, deduzidas as transferências feitas a outras entidades da Administração e, quanto aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, de 2% sobre as receitas próprias, deduzidas as transferências, mais 2% (a partir de 1º/7/1971) das transferências recebidas por meio dos Fundos de Participações.

De outra parte, igualmente constituiria receita do Pasep a contribuição, por parte das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, correspondente ao montante equivalente a 0,8% (oito décimos por cento) de suas receitas orçamentárias, incluindo transferências e receitas operacionais (a partir do ano de 1973).

Por força da Lei Complementar 17, de 12 de dezembro de 1973,¹⁸⁵ as alíquotas das contribuições próprias das empresas para o PIS foram incrementadas em 0,125% (cento e vinte e cinco milésimos por cento), a partir de 1975, e em 0,25%, a contar de 1976. Além disso, em decorrência do art. 239 da CF/1988, a arrecadação do PIS e do PASEP passaram a financiar, nos termos da lei, o seguro-desemprego e o abono devido aos trabalhadores empregados com renda mensal de até dois salários mínimos.

Via Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1988,¹⁸⁶ e em consonância com a alínea c do inc. I do art. 195 da CF/1988, foi instituída contribuição sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada a financiar a seguridade social, especificando o legislador que sua base de cálculo seria o resultado do exercício, antes da provisão para o imposto de renda. Por força da Lei

¹⁸⁵ O inteiro teor da Lei Complementar 17, de 12/12/1973, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp17.htm#art1, acesso em 23/4/2014.

¹⁸⁶ O inteiro teor da Lei 7.689, de 15/12/1988, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7689.htm, acesso em 23/4/2014.

9.249, de 26 de dezembro de 1995,¹⁸⁷ alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) passou a ser de 8% (oito por cento) para as pessoas jurídicas em geral e de 18% aquelas indicadas no § 1º do art. 22 do PCSS, ou seja, as instituições financeiras e de seguros e as entidades de previdência, abertas e fechadas.

Tendo por base o inc. IV do art. 195 da Constituição Federal de 1988, acrescido pela Emenda Constitucional 42/03, a Lei 10.865, de 30 de abril de 2004, instituiu a contribuição PIS/PASEP e a Cofins sobre a importação de bens ou serviços. De acordo com os incs. I e II do art. 8º da referida lei, as alíquotas básicas serão de 1,65 para o PIS/PASEP – Importação e de 7,6% para a Cofins – Importação. Tais alíquotas, no entanto, ainda poderão ser mais altas, no de alguns produtos farmacêuticos (2,1% e 9,9%), de produtos de perfumaria (2,2% e 10,3%), na de máquinas e veículos (2% e 9,6%) e no de pneus e câmaras de ar (2% e 9,5%).

Por fim, materializando o previsto no inc. III do art. 195 do texto constitucional, surge a definição, via art. 26 do PCSS, de constituir receita da seguridade social a renda líquida dos concursos de prognósticos, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo. De acordo com o art. 1º do Decreto-Lei 1.515, de 30 de dezembro de 1976,¹⁸⁸ a alíquota de entidades turfísticas é de 3% sobre o movimento global de apostas. Conforme o inc. VIII do art. 2º da Lei 11.345, de 14 de setembro de 2006,¹⁸⁹ dos recursos arrecadados com a realização de concursos de prognósticos específicos sobre o resultado de sorteio de números ou símbolos, 1% (um por cento) será destinado para o orçamento da seguridade social.

Ainda outras receitas, de menor expressão, podem ser apontadas, apenas para citar alguns exemplos, tais como as decorrentes de multas; da remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; de prestação de serviços; de receitas patrimoniais; a parcela de 40% (quarenta por cento) do resultado de leilões de bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal.¹⁹⁰

¹⁸⁷ O inteiro teor da Lei 9.249, de 26/12/1995, pôde ser encontrado em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm, acesso em 25/4/2014.

¹⁸⁸ O inteiro teor do Decreto-Lei 1.515, de 30/12/1976, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1515.htm, acesso em 26/4/2014.

¹⁸⁹ O inteiro teor da Lei 11.345, de 14/9/2006, pôde ser encontrado em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm, acesso em 26/4/2014.

¹⁹⁰ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 12. item 12.15. p. 221.

A situação das prestações, por sua vez, corresponde a quadro significativamente distinto. Em relação a elas, é possível identificar dispositivos que estabelecem claramente a qual dos três segmentos da Seguridade Social cada uma pertenceria. O problema que se coloca, aqui, não é formal, já que definição nesse sentido existe. A pesquisa buscará averiguar, contudo, se tal distinção entre segmentos é igualmente tão facilmente identificável sob os aspectos lógico e sistêmico.

3.3 As prestações previdenciárias

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, principiar-se-á pelos encargos da Previdência Social, aqui entendidos como correspondendo às suas prestações.¹⁹¹ Conceitualmente, estipula-se que tais deveres, em relação aos segurados, são viabilizados por meio das prestações previdenciárias. Essas, por sua vez, podem ser entendidas como um gênero, que compreende, efetivamente, duas espécies, os benefícios e os serviços. Os benefícios correspondem a valores em dinheiro aos segurados e dependentes. Enquanto isso, os serviços seriam prestações de assistência e amparo dispensadas pela Previdência Social.¹⁹²

Os benefícios podem, segundo aquele que pode com eles ser favorecido, ser segregados conforme se destinem aos segurados ou a seus dependentes. Destinadas aos segurados, seriam as prestações (a) aposentadoria por invalidez, (b) aposentadoria por idade, (c) aposentadoria por tempo de contribuição, (d) auxílio-doença, (e) salário-família, (g) salário maternidade e (h) auxílio-acidente. Já as destinadas aos dependentes seriam (a) pensão por morte e (b) auxílio-reclusão.

¹⁹¹ Propositamente, portanto, não foram abordadas as despesas administrativas da previdência social. Explica-se tal escolha em função da relativamente baixa representatividade de tais gastos em relação ao sistema como um todo. Nesse sentido, pode ser verificado, a partir dos dados divulgados no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2012, que, em relação ao INSS, os dispêndios somados de pessoal e custeio, se relacionados com o total líquido de benefícios (benefícios previdenciários + benefícios assistenciais – devoluções de benefícios), representaram, nos anos de 2010, 2011 e 2012, respectivamente as frações de 4,67% $[(8.982.088 + 3.877.128) / (254.858.554 + 22.234.214 - 1.504.516) = 4,67\%]$, 3,72% $[(8.920.565 + 2.397.370) / (281.438.220 + 24.904.786 - 1.726.501) = 3,72\%]$ e 3,20% $[(8.789.576 + 2.209.848) / (316.589.508 + 29.207.445 - 1.759.359) = 3,20\%]$ (seguindo a mesma forma de apresentação do Anuário Estatístico, os valores estão expressos em milhares de Reais).

¹⁹² HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 7. item 7.2.1. p. 133. Explicita-se, ademais, haver adotado sua narrativa, como fio condutor da abordagem dos benefícios previdenciários, constante de seus caps. 7 a 22, p. 133-265. A partir de seu texto, no entanto, toda a pesquisa de dispositivos legais por ele referida foi relida e reinterpretada, daí se originando o teor do texto aqui produzido.

3.3.1 Os benefícios previdenciários

Os benefícios podem, segundo aquele que pode com eles ser favorecido, ser segregados conforme se destinem aos segurados ou a seus dependentes. Destinadas aos segurados, seriam as prestações (a) aposentadoria por invalidez, (b) aposentadoria por idade, (c) aposentadoria por tempo de contribuição, (d) auxílio-doença, (e) salário-família, (g) salário maternidade e (h) auxílio-acidente. Já as destinadas aos dependentes seriam (a) pensão por morte e (b) auxílio-reclusão.

3.3.1.1 Benefícios previdenciários destinados aos segurados

3.3.1.1.1 Aposentadoria por tempo de serviço, posteriormente modificada para por tempo de contribuição

A redação original do art. 22 da LOPS previa a possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, estabelecendo, para tanto, os requisitos cumulativos mínimos de 30 anos de serviço e 55 anos de idade. Não havia distinção quanto ao sexo do segurado e, aos 30 anos de serviço, a aposentadoria corresponderia a 80% do salário de benefício. Os segurados que, após completar 30 anos de serviço, optassem por permanecer em atividade, teriam seu futuro benefício acrescido de mais 4% do salário benefício para cada grupo de 12 contribuições mensais, até o incremento máximo de 20%. Assim, aos 35 anos de serviço, sua aposentadoria corresponderia a 100% do salário benefício.

A Lei 4.130, de 28 de agosto de 1962,¹⁹³ suprimiu o requisito de idade mínima. Pouco mais tarde, alterações de redação promovidas pela Lei 5.440-A, de 23 de maio de 1968,¹⁹⁴ implementaram a distinção de requisitos entre homens e mulheres, prevendo, para essas, a aposentadoria integral aos 30 anos de serviço e, para aqueles, que tal benefício somente poderia ser alcançado após 35 anos de serviço. A aposentadoria proporcional foi preservada para os segurados do sexo masculino, mas ainda não foi prevista para as seguradas, a partir da nova regra. Tal situação foi mantida, em essência, pela Lei 5.890, de 8 de junho de 1973,¹⁹⁵

¹⁹³ O inteiro teor da Lei 4.130, de 28/8/1962, pôde ser encontrado em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4130.htm, acesso em 20/4/2014.

¹⁹⁴ O inteiro teor da Lei 5.440-A, de 23/5/1968, pôde ser encontrado em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5440a.htm#art5, acesso em 20/4/2014.

¹⁹⁵ O inteiro teor da Lei 5.890, de 8/6/1973, pôde ser encontrado em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1973/5890.htm>, acesso em 30/4/2014.

vindo a Lei 6.210, de 7 de junho de 1975,¹⁹⁶ a limitar ao máximo de 95% por cento a aposentadoria dos segurados do sexo masculino aos 35 anos de serviço.

O art. 202 da Constituição de 1988, em sua redação original, além de reiterar tais disposições, inovou ao prever as possibilidades de aposentadoria proporcional para as mulheres aos vinte e cinco anos e de aposentadorias em tempos de serviço menores em função do tipo de atividade desenvolvida, assim como de explicitar os requisitos de tempos de serviço de 30 anos e 25 anos, respectivamente, para o professor e a professora.

Por força, então, da Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998, a utilização do tempo de serviço foi alterada para tempo de contribuição, respeitados os direitos daqueles que já haviam implementado todos os requisitos para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço e estabelecidas regras de transição para aqueles que já contassem com a implementação parcial de requisitos para aposentação no período anterior à promulgação daquela Emenda.

De acordo com as novas regras, a aposentadoria foi condicionada, para os homens, ao mínimo de 35 anos de contribuição e, para as mulheres, ao mínimo de 30 anos. Esses requisitos serão reduzidos em 5 anos cada um, para os professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. As aposentadorias proporcionais somente existirão para aqueles que ainda possam se beneficiar das regras de transição, não mais sendo previstas para os novos filiados.

3.3.1.1.2 Aposentadoria por idade (muitas vezes denominada “por velhice”)

Segundo a previsão do art. 48 da Lei 8.213/1991, será devida aposentadoria por idade aos segurados que completarem 65 (sessenta e cinco) e 60 (sessenta) anos de idade, respectivamente se homens ou mulheres, desde que comprovem o recolhimento mínimo de 180 contribuições mensais (conforme inc. II do art. 25). Os requisitos de idade ainda serão reduzidos em 5 anos cada, para os trabalhadores rurais.

O cálculo da aposentadoria por idade se iniciará com o piso de 70% do salário-benefício, este calculado da mesma forma definida para aquele da aposentadoria por idade, ou seja, a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80%

¹⁹⁶ O inteiro teor da Lei 6.210, de 7/6/1975, pôde ser encontrado em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1975/6210.htm>, acesso em 30/4/2014.

de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário. A esse piso, no entanto, ainda será acrescido mais 1% (um por cento) para cada grupo de 12 meses de contribuições, limitado o incremento até que se atinja 100% (cem por cento) do salário de contribuição. Para ilustrar, aquele que contar com a carência mínima atual de 180 meses de contribuição e atinja a idade mínima exigida, terá, em princípio,¹⁹⁷ direito a um benefício correspondente ao percentual de 85% de seu salário-benefício:

$$70\% + \frac{180\%}{12} = 70\% + 15\% = 85\%$$

Digna de nota a previsão, constante do art. 51, de que a aposentadoria por idade possa ser requerida pela empresa, para os segurados que houverem cumprido o período de carência e venham a completar 70 ou 65 anos de idade, respectivamente se homem ou mulher, hipótese em que a aposentação será compulsória. Nessa hipótese, contudo, deverá o empregador indenizar o empregado como se o houvesse demitido.

3.3.1.1.3 *Aposentadoria por invalidez*

Em consonância com o disposto no art. 42, o segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, terá direito à aposentadoria por invalidez, a qual será paga enquanto permanecer nesta condição. Para a invalidez comum, será exigida a carência mínima de 12 contribuições mensais. A invalidez acidentária será isenta de carência. O benefício consistirá em uma renda mensal correspondente a 100% do salário-de-benefício, não estando sujeito ao Fator Previdenciário.

3.3.1.1.4 *Aposentadoria especial*

Nos termos da regra estatuída no art. 57, terá direito à aposentadoria especial o trabalhador que, desde que cumprindo a carência mínima de 180 contribuições mensais, haja trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15, 20 ou 25 anos, a depender do grau de gravidade de tais condições. A aposentadoria especial corresponderá a uma renda mensal equivalente a 100% do salário-de-benefício, não estando sujeita ao Fator Previdenciário.

¹⁹⁷ Em princípio, pois: (1) seu percentual final ainda dependerá da aplicação do Fator Previdenciário e (2) caso referida operação resulte na obtenção de valor inferior ao do salário mínimo, o benefício será ajustado para corresponder ao referido parâmetro, por força do disposto no § 2º do art. 201 da CF/1988.

3.3.1.1.5 Auxílio-doença

De acordo a previsão dos arts. 59 a 63, o auxílio-doença será devido ao segurado que, cumprida a carência de 12 contribuições para os casos comuns e dispensada a carência nas concessões decorrentes de acidentes, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos. O auxílio-doença consistirá de uma renda correspondente a 91% do salário-de-benefício e deverá permanecer sendo pago enquanto perdurar a incapacidade, ou o trabalhador seja reabilitado para outra atividade ou, ainda, seja aposentado por invalidez.

3.3.1.1.6 Salário-família

O salário-família será devido, mensalmente, ao segurado empregado de baixa renda, exceto ao doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados. Corresponderá a uma cota por filho ou equiparado de até 14 anos de idade, ou inválido de qualquer idade, no valor de R\$ 35,00 para segurados com remuneração de até R\$ 682,50, e no valor de R\$ 24,66 para segurados com remuneração de R\$ 682,51 a R\$ 1.025,81. Os segurados com remuneração acima de R\$ 1.025,81 não terão direito a cotas do salário-família. Os aposentados por invalidez ou por idade e os demais aposentados, nesse caso se contarem com 65 ou 60 anos de idade, respectivamente se homens ou mulheres, também terão direito às cotas de salário-família.

3.3.1.1.7 Salário-maternidade

Segundo o art. 71, o salário-maternidade será devido à segurada da Previdência Social, durante 120 dias, com início entre 28 dias antes do parto e a data da ocorrência deste. O benefício corresponderá ao valor da mais recente remuneração integral da segurada. O salário-maternidade também será assegurado no caso da obtenção de guarda judicial para fins de adoção de criança.

3.3.1.1.8 Auxílio-acidente

Dispensado de carência, em consonância com o disposto no inc. I do art. 26 da Lei 8.213/1991, o auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequela definitiva que implique redução da capacidade ou impossibilidade do exercício de atividade que

habitualmente exercia (conforme art. 86). Seu valor mensal corresponde a 50% (cinquenta por cento) do salário-de-benefício.

3.3.1.2 Benefícios previdenciários destinados aos dependentes

3.3.1.2.1 Pensão por morte

Nos termos do art. 74, a pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não. O valor mensal do benefício será de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento – ou seja, enquanto a pensão devida pelo segurado que faleceu depois de aposentado pode já haver sido impactada pelo Fator Previdenciário, verifica-se que se o segurado faleceu na ativa, não haverá a incidência de tal índice. A pensão por morte independe de carência.

3.3.1.2.2 Auxílio reclusão

Igualmente independentemente de carência, o auxílio reclusão, previsto no art. 80, será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. Seu valor mensal será de 100% do salário-de-benefício que o segurado recebia ou daquele que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data da detenção ou prisão.

3.3.2 Os serviços previdenciários

Já não é possível utilizar-se, em relação aos serviços previdenciários, que são a habilitação e reabilitação profissional e o serviço social, critério similar ao acima empregado em relação aos benefícios, já que tais serviços podem beneficiar tanto os segurados quanto seus dependentes.¹⁹⁸

3.3.2.1 Habilitação e reabilitação profissional

Segundo disposição do art. 89, a habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação

¹⁹⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. cap. 7. item 7.2.1. p. 133. A segregação em benefícios e serviços e sua classificação consoante o beneficiário (segurado ou dependente), ainda que com a indicação de mais prestações do que as aqui mencionadas, já constava da Lei Orgânica da Previdência Social, em seu art. 22.

profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive. De acordo com o art. 90, tal prestação é devida em caráter obrigatório aos segurados, inclusive aposentados, e, na medida das possibilidades do órgão da Previdência Social, aos seus dependentes. Será ainda concedido auxílio para tratamento ou exame fora do domicílio do beneficiário (art. 91).

Verifique-se, por oportuno, o aspecto de o serviço conter previsão de também ser prestado às pessoas portadoras de deficiência, independentemente de serem, ou não, seguradas do sistema.

3.3.2.2 Serviço social

Por fim, à luz do art. 88, compete ao Serviço Social da Previdência Social esclarecer, junto aos beneficiários, seus direitos sociais e os meios para exercê-los. Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários, serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material. Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

3.4 As prestações assistenciais

Em consonância com a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993,¹⁹⁹ as prestações da Assistência Social serão constituídas de benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. Entre os benefícios, encontram-se o de prestação continuada e os eventuais.

3.4.1 Benefícios assistenciais

Entre os benefícios, encontram-se o de prestação continuada e os eventuais.

3.4.1.1 Benefícios assistenciais de prestação continuada

Nos termos do art. 20 da Lei 8.742/1993, o benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. De acordo com o § 2º, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (§ 2º).

¹⁹⁹ O inteiro teor da Lei 8.742, de 7/12/1993, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm, acesso em 24/4/2014.

A família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa é aquela cuja renda mensal per capita for inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (§ 3º). O benefício em questão não pode ser acumulado com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de qualquer outro regime, salvo os de assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória (§ 4º).

3.4.1.2 Benefícios assistenciais eventuais

Entendem-se por benefícios eventuais, consoante o art. 22, as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. A concessão e o valor dos benefícios serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (§ 1º).

O Conselho Nacional de Assistência Social, ouvidas as representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% do salário-mínimo para cada criança de até 6 anos de idade (§ 2º).

3.4.2 Programas de assistência social

Segundo o art. 24, os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Tais programas serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, com prioridade para a inserção profissional e social (§ 1º). Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada (§ 2º).

Como exemplo característico de programa assistencial, pode ser mencionado o Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.²⁰⁰ Corresponde a espécie de renda mínima de inserção combinada com frequência à escola. Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o respectivo regulamento: (a) o benefício básico, destinado a unidades familiares que estejam em situação de extrema pobreza (art. 2º, inc. I), (b) o benefício variável, destinado a unidades familiares que estejam em situação de

²⁰⁰ O inteiro teor da Lei 10.836, de 9/1/2004, pôde ser encontrado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm, acesso em 30/4/2014.

pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre zero e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família (art. 2º, inc. II) e (c) o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que estejam em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família (art. 2º, inc. III). Os valores mensais de tais benefícios são, respectivamente, de R\$ 58,00, R\$ 18,00 e R\$ 30,00.

3.4.3 Projetos de assistência social

Segundo o art. 25, os projetos de financiamento à pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

3.4.4 Serviços de assistência social

Como serviços socioassistenciais são entendidas as atividades continuadas que visem à melhoria da vida da população e cujas ações sejam voltadas para as necessidades básicas, consoante dispõe o art. 23. Dispõe o § 2º que, na organização dos serviços de assistência social, serão criados programas de amparo, entre outros, às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e às pessoas que vivem em situação de rua.

3.5 As prestações da saúde

As ações e serviços de saúde, prestadas por órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais, constituem o Sistema Único de Saúde – SUS. Nele se encontram compreendidas, também, as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para a saúde.²⁰¹

Integram a área de saúde, igualmente, as ações de vigilância sanitária, assim entendidas aquelas direcionadas para a eliminação, redução ou prevenção de riscos à saúde e de intervenção nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e

²⁰¹ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 28. item 28.6. p. 518-520.

circulação de bens, aí compreendidos, principalmente, alimentos. Também dignas de nota são as ações de vigilância epidemiológica e da saúde do trabalhador.²⁰² Em outras palavras, a atuação da saúde, em especial no modelo inserto no sistema de seguridade social, não se resume ao atendimento ambulatorial e hospitalar, também abrangendo todo um conjunto de atuações de caráter preventivo.

²⁰² MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. cap. 28. item 28.6. p. 519-520.

CAPÍTULO III – O RGPS E AS ARGUMENTAÇÕES A RESPEITO DA “RESERVA DO POSSÍVEL”

1 AS EFETIVAS INOVAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 PARA A CONFIGURAÇÃO DO QUADRO ATUAL

Para os defensores da corrente que, aqui, identificou-se como pautada pela predominância da caridade, o maior avanço da Constituição Federal de 1988, no que tange ao sistema de proteção social, foi justamente a introdução do conceito de seguridade social, abrangendo, em uma só política, a previdência, a saúde e a assistência social. Por certo que, por um lado, pode-se reconhecer, conforme já anteriormente mencionado neste trabalho, o alerta formulado por Aloísio Teixeira, em relato elaborado pouco após a Constituinte de 1987-1988, de que o capítulo relativo à seguridade social corresponderia a uma tentativa incompleta de evolução.²⁰³

Conforme já mencionado anteriormente, a afirmada conquista seria fruto de uma coalizão de grupo de técnicos e intelectuais reunidos no Ministério da Previdência e Assistência Social com o movimento dos médicos sanitaristas, cujas propostas findaram por influenciar fortemente o Congresso Constituinte e, em particular, as comissões de Ordem Social e de Sistematização. O sucesso na inserção do novo modelo, contudo, se haveria verificado “sem uma discussão aprofundada de todos os aspectos conceituais, operacionais e financeiros da proposta”. Com a dissolução do grupo técnico e a consequente perda da memória dos fundamentos teóricos do conceito de seguridade, caracterizou-se a pouca tendência do Congresso em defender os avanços que a vertente da caridade entende que proteção social no Brasil havia obtido com a nova Carta.²⁰⁴

De outra parte, contudo, seria difícil também não vislumbrar, no novo sistema implementado, o corolário das pretensões de toda um conjunto de teóricos brasileiros a respeito do sistema de proteção social brasileiro, que sempre defenderam a ampliação dos sistemas anteriormente existentes, a fim de igualmente atingir milhões de não assistidos. Reflete com propriedade tal interpretação a conclusão, defendida por Aloísio Teixeira, no mesmo documento já mencionado, de que, com as conquistas obtidas com a seguridade

²⁰³ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. itens I e IV. p. 1-2 e 25-26.

²⁰⁴ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. item IV. p. 26-29.

social, confirmou-se a “tendência inequívoca do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro”.²⁰⁵

No que interessa mais de perto ao presente estudo, no entanto, importante abordar a questão de quais, efetivamente, haveriam sido as inovações concretas da Nova Carta a respeito do sistema de proteção social brasileiro. Entende-se que tal direcionamento se justifica em função de as diversas críticas que são dirigidas, em especial, contra a situação da Previdência Social, que se alega difícil ou até crítica, com frequência argumentarem que os “problemas” enfrentados teriam como causa a Constituição Cidadã.

Quanto a isso, a partir das exposições de Aloísio Teixeira e Júnia Roberta Gouveia Sampaio,²⁰⁶ podem ser identificadas, como principais inovações da Constituição Federal de 1988, no que se refere à proteção social no Brasil:

- a) a saúde e a assistência social passaram a ser reconhecidos como direitos universais, acessíveis a todos que delas necessitassem, nos termos dos arts. 196 e 203;
- b) a licença-gestante, com o correspondente salário-maternidade, foram ampliados dos anteriores 90 dias para 120 dias, por força do inc. XVIII do art. 7º;
- c) por força do § 2º do art. 201, restou estabelecido o piso de um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários de prestação continuada;
- d) por intermédio do §6º do art. 201, restou definida, para aposentados e pensionistas, o direito à percepção de gratificação natalina equivalente aos proventos do mês de dezembro;
- e) via inc. V do art. 203, foi estabelecida a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a deficientes e idosos carentes;
- f) por meio do inc. I do art.202, a idade para a aposentadoria por velhice do trabalhador rural foi antecipada, passando a ser de 55 anos para a mulher e de 60 anos para o homem;

²⁰⁵ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. item IV. p. 26.

²⁰⁶ Conforme TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. item IV. p. 25-26; e SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. cap. 4. item 4.2.2. p. 146. As duas exposições apresentam a vantagem de serem complementares.

g) por força da combinação entre o inc. IV do art. 194 e do § 2º do art. 201, foi determinada a adoção de critérios de reajuste do valor dos benefícios de modo a preservá-los o valor real;

h) o inc. II do art. 194 estabeleceu a uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais – passaram eles a também ter acesso à aposentadoria por tempo de serviço, bem como que a aposentadoria por idade também pudesse ser recebida por mais de um membro do grupo familiar (a princípio, somente pelo cônjuge);

i) ficou estabelecido, por meio do *caput* do art. 202, que o cálculo dos benefícios passaria a ter por base a média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês;

j) inovou o inc. V do art. 201, ao passar a prever a pensão ao marido ou companheiro pela morte da segurada;²⁰⁷

k) via art. 55 do ADCT, foi estatuída a regra de que deveriam ser destinados no mínimo 30% dos recursos do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, para a área da Saúde – tratava-se, no entanto, de regra provisória, cuja obrigatoriedade deveria perdurar até que aprovada a próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias;

l) como outra regra temporária, foi determinada, por meio do art. 58 do ADCT, a recomposição do valor dos benefícios pelo número de salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios;

m) inovação significativa, associada de perto à ideia de seguridade social, foi a previsão da diversidade de sua base de financiamento, nos termos do *caput* do art. 195.²⁰⁸

Várias das inovações da nova Carta, ademais, podem ser vistas como justificáveis reações ao quadro anteriormente observado no âmbito do Regime Geral. No que tange, por exemplo, ao cálculo dos benefícios, verificava-se de aqueles entendidos como não-

²⁰⁷ Essa inovação, registre-se, não é mencionada por nenhum dos dois autores indicados. A atenção para ela, no entanto, foi chamada pelo trecho do discurso atribuído ao então Presidente da República José Sarney, transcrito por Celcino de Carvalho Filho, em CARVALHO FILHO, Celcino de. *A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois*. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 12.

²⁰⁸ Aspecto ressaltado por CARVALHO FILHO, Celcino de. *A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois*. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 17.

programáveis, tais como o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez, a pensão por morte e o auxílio-reclusão, terem seus valores definidos com base, apenas, nos últimos 12 salários-de-contribuição, sem qualquer correção. Agravando ainda mais a situação, têm-se que a forma de cálculo consistia, efetivamente, de buscar-se apurar a fração de $\frac{1}{12}$ do somatório dos 12 salários-de-contribuição mais recentes, perquiridos retroativamente em até 18 meses. Caso viesse a configurar-se, então, de o segurado somente contar, no período pesquisado, com quantitativo de salários-de-contribuição inferior a 12, somente aqueles existentes seriam somados, mas o resultado ainda seria dividido por 12.²⁰⁹

A situação não era muito mais confortável no que se refere aos demais benefícios, os denominados programáveis. Sua apuração correspondia à aplicação da fração de $\frac{1}{36}$ do somatório dos 36 salários-de-contribuição mais recentes, verificados no intervalo retroativo de até 48 meses, corrigindo-se, apenas, as 24 ocorrências mais antigas. Na hipótese, no entanto, de o segurado não contar com 36 salários-de-contribuição e ainda coincidissem de a maior parte deles estar entre os mais recentes, teria um somatório com menos valores corrigidos e esse ainda seria dividido por 36. Só a falta de atualização monetária, ademais, já poderia ser considerada como fator com significativo potencial para causar revolta, presente a informação de a inflação do ano de 1988, medida pelo INPC, haver alcançado a marca de 993,29%.²¹⁰

A política de reajustes dos benefícios previdenciários constituía outro motivador de insatisfações. A princípio, aplicava-se o mesmo índice utilizado para o reajuste do salário mínimo. No entanto, como a escolha do índice de atualização ficava por conta do Governo, verificava-se de nem sempre corresponder ao desgaste inflacionário efetivamente sentido pelos beneficiários.²¹¹ Aliás, consoante se verá pouco adiante neste trabalho, mesmo após a Constituição de 1988, que determinou o reajuste dos benefícios de modo a preservar-lhes o valor real, verificou-se de o Governo Federal intentar impor o indicador com menor variação, entre vários disponíveis, circunstância que foi objeto de demanda junto ao Supremo Tribunal Federal.

²⁰⁹ CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 15.

²¹⁰ CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 15.

²¹¹ CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 15.

Digno de nota, ainda, o aspecto de que o piso previdenciário urbano, em 1988, limitava-se ao valor correspondente a 95% do salário mínimo, situação que, ademais, já representava avanço, já que, até o ano anterior, o piso para as aposentadorias era de 90% do mínimo, enquanto aqueles do Auxílio-Doença e da Pensão por Morte eram, respectivamente, de 75% e 60%. Além disso, consoante já mencionado anteriormente, o piso previdenciário rural correspondia a 50%.²¹²

De tais inovações, não se identifica, entre os emissores de manifestações alarmistas a respeito da situação do RGPS, aqueles que condenem aquelas de caráter definitivo. Contudo, até com certa frequência, insistem em incluir no “rol de culpados” as aposentadorias por tempo de contribuição como um todo, a respeito das quais a Constituição Cidadã praticamente não inovou, a não ser no que se refere à previsão das possibilidades de aposentadoria proporcional para as mulheres aos vinte e cinco anos (§1º do art. 202) e de aposentadorias em tempos de serviço inferiores em função do tipo de atividade desenvolvida (inc. II do art. 202), explicitando, quanto a isso, os requisitos de tempos de serviço de 30 anos e 25 anos, respectivamente, para o professor e a professora (inc. III do art. 202).

As bases para a condenação categórica da Constituição Cidadã como principal ou única “culpada” do novo quadro, portanto, mostram-se frágeis. De todo modo, reforçando, como aqui se entende, as efetivas finalidades do sistema de Seguridade Social, seria cabível questionar em que medida a questão dos pisos dos benefícios previdenciários, assim como dos critérios a serem estabelecidos para a manutenção de seu valor de compra, constituiriam preocupações unicamente da Assembleia Nacional Constituinte. Semelhante verificação mostrou-se viável, com razoável grau de objetividade, em relação à instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, tendo em vista tais assuntos lhe haverem sido submetidas. Esse, então, o tema que se passará a tratar.

²¹² CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfp, 2009. p. 15.

2 O EXAME JUDICIAL DA APLICABILIDADE IMEDIATA DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DO PARÂMETRO MÍNIMO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL

A questão atinente à aplicabilidade imediata das disposições constitucionais acerca do parâmetro mínimo dos benefícios previdenciários, no Brasil, foi enfrentada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 159.413-6/SP.²¹³ Referida deliberação foi proferida no julgamento do Recurso Extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em oposição a julgado em que o Sr. Juvenal Gabriel de Souza havia logrado tanto passar a perceber benefício previdenciário correspondente à gratificação natalina, quanto que o valor de seus benefícios mensais passassem a corresponder a, pelo menos, um salário mínimo.

O pleito em questão teve por fundamento o disposto na redação originária dos §§ 5º e 6º do art. 201 da Constituição Federal de 1988,²¹⁴ por meio dos quais se estabeleceu que nenhum benefício que viesse a substituir o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado poderia ter valor inferior ao salário mínimo, bem como que a gratificação natalina dos aposentados e pensionistas teria por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano, efetivas inovações da Carta, conforme já anteriormente visto.

O litígio em questão já vinha, desde sua apreciação pelo juízo de primeiro grau, resultando em ganho de causa ao requerente, fixando-se a data de entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 como marco inicial para que a previdência oficial começasse a pagar a gratificação natalina e a providenciar o reajuste do benefício mensal, a fim de que não tivesse valor inferior ao salário mínimo. O julgamento nesse sentido foi mantido pelo Juízo de segundo grau, ao negar-se provimento a recurso interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Ainda inconformado, contudo, o INSS interpôs referido Recurso Extraordinário.²¹⁵

Em essência, o argumento do INSS foi de que o ato de conferir-se aplicabilidade imediata aos §§ 5º e 6º do art. 201 da Constituição Federal de 1988 constituiria ofensa ao § 5º

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8.

²¹⁴ O texto original da Constituição Federal de 1988 pôde ser encontrado em http://www.senado.gov.br/legislacao/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtml, acesso em 28/1/2014.

²¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1636-1637.

do art. 195 daquela mesma Carta Magna, segundo o qual a condição indispensável para a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social seria a indicação da correspondente fonte de custeio total. No seu modo de ver, então, a concessão das vantagens mencionadas somente seria possível mediante a edição da pertinente lei ordinária, condição que somente se haveria implementado por intermédio da Lei 8.213/1991.²¹⁶

O posicionamento do INSS ainda foi desenvolvido sob a ponderação de que não seria viável elevar o valor de dispêndios da Previdência Social sem que a correspondente fonte de custeio também viesse a ser incrementada. Essa seria, então, a razão fundante de o constituinte haver inserido a disposição constante do § 5º do art. 195 da Constituição Federal de 1988.²¹⁷ Assim, a seu ver, a implementação do disposto nos §§ 5º e 6º do art. 201 estaria condicionada à prévia edição de instrumento legal versando sobre o respectivo plano de custeio, entendimento, ademais, que seria reforçado pelo art. 59 do ADCT, em que foram estabelecidos prazos para a apresentação, apreciação e subsequente implantação de projeto de lei atinente à organização da Seguridade Social e aos seus planos de custeio e de benefício.²¹⁸

No entanto, o Relator do feito posicionou-se contrariamente à tese sustentada pelo INSS, fundado na compreensão de que o § 5º do art. 201 da Constituição Federal seria autoaplicável. Tal entendimento teria por base, primeiramente, a identificação de que, nos parágrafos de referido artigo, o constituinte, quando pretendeu submeter a eficácia do dispositivo à existência de lei (anterior que venha a ser recepcionada, ou posterior), fê-lo de modo expresso, conforme era possível observar da leitura dos §§ 1º, 2º e 4º do mencionado art. 201. O mesmo, no entanto, não se observaria em relação ao § 5º do citado art. 201. Além disso, ainda se teria de ter presente o princípio, oriundo da doutrina norte-americana, segundo

²¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1637.

²¹⁷ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

²¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1638-1639.

o qual as normas constitucionais proibitórias são auto-aplicáveis. E, quanto a isso, a norma prevista no § 5º do art. 201 seria nitidamente proibitiva.²¹⁹

Em breve parêntesis, possível a verificação de tal entendimento ser significativamente diverso daquele que conduziu ao contemporâneo julgamento do mérito da ADI 4-7/DF, em que se inquiriu a obrigatoriedade de respeito à vedação de juros reais superiores a 12% ao ano, estabelecida pelo § 3º do art. 192. Naquela oportunidade, justamente em sentido diverso, decidiu o STF pela não aplicabilidade do dispositivo, essencialmente apenas com fulcro na circunstância de o *caput* do art. 192 estabelecer que o Sistema Financeiro Nacional seria regulado por Lei Complementar.²²⁰

Prosseguiu, então, o Relator, consignando que não haveria, igualmente, qualquer conflito com o disposto no art. 59 do ADCT, dado o entendimento de que a regra ali fixada seria dirigida, apenas, às normas constitucionais não autoaplicáveis, não se podendo pretender que também tivesse o condão de retirar a autoaplicabilidade daquelas já assim estabelecidas pela própria Constituição.²²¹

Com base em tais ponderações, o Relator do feito, Ministro Moreira Alves, posicionou-se por que o recurso extraordinário nem mesmo fosse conhecido. Digno de nota, contudo, o aspecto de, em sua argumentação, não haver menção alguma à disposição do § 6º do art. 201 da CF/1988, embora tal instituto também fosse objeto de questionamento na peça recursal.²²² A menção ao § 6º do art. 201 da CF/1988, ademais, aparece pela primeira vez apenas no voto proferido pelo Ministro Celso de Mello.²²³

A deliberação do STF, no caso em questão, foi, pela unanimidade, por nem mesmo conhecer do Recurso Extraordinário apresentado pelo INSS.²²⁴ Pode-se afirmar, no entanto,

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1643-1645.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4-7/DF. Rel. Min. Sydney Sanches. D.J. de 25/6/1993, ementário n. 1709-01. p. 1-2.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1645.

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1646.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1654-1661.

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1635.

que a Suprema Corte, para decidir sobre referida lide, em tendência iniciada pelo Relator²²⁵ e seguida por seus pares,²²⁶ restringiu-se, como fundamento, à autoaplicabilidade dos §§ 5º e 6º do art. 201 da CF/1988, sem maiores iniciativas de aprofundar discussões a respeito do tema à luz dos conceitos de mínimo existencial ou de reserva do possível.

É dever de justiça, contudo, reconhecer que tais conceitos chegaram, ao menos, a ser ventilados, como associados ao tema do benefício previdenciário ou a seu valor mínimo. Nesse sentido, ademais, a primeira iniciativa partiu do próprio Relator, ao explicitar sua compreensão de que o benefício previdenciário envolvido na peça recursal não poderia ser exigido quando sua não prestação decorresse de impossibilidade material, manifestação em que é difícil não vislumbrar traços do conceito de reserva do possível.²²⁷ Digno de nota, ademais, o aspecto de o limite da impossibilidade material ser visto, pelo Relator, como de caráter absoluto, ou seja, não haveria, quanto a isso, distinção entre os benefícios mínimos e aqueles com valores mais elevados.

A posição do Ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, já se mostra significativamente distinta. Ainda que se afirme sensível às “agruras financeiras da Previdência Social”, ressalva seu entendimento de que a causa de tal quadro seria mais atribuível a sucessivas políticas recessivas do que à criação de benefícios tais como o discutido na causa examinada, que associa à garantia, pela Constituição, daquilo que por ela mesma é definido como “mínimo vital”. A essa ponderação, ainda acrescenta sua observação de que tal mínimo vital seria reconhecidamente fictício, tendo em vista o “miserável salário mínimo vigente nesta República”.²²⁸

Incursão um pouco mais aprofundada sobre o tema ainda chegou a ser promovida pelo Ministro Paulo Brossard, que principiou seu voto reconhecendo a validade dos esforços da Procuradora-Chefe do INSS na busca do equilíbrio entre as receitas e as obrigações daquele Instituto. Relembra ele, contudo, que, enquanto a disposição a respeito da necessária indicação da correspondente fonte de custeio total como condição para a criação, majoração

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1643-1646.

²²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1647, 1649, 1651, 1655, 1665, 1667.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1643.

²²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1652-1653.

ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social não seria uma inovação da Constituição Federal de 1988, o mesmo não poderia ser dito justamente em relação à vedação constante do § 5º do art. 201 da Carta Magna em vigor.²²⁹

Relembra que a existência anterior de benefícios de valor equivalente à metade do salário mínimo, entre os quais menciona os trabalhadores rurais, e o debate que se seguiu sob o argumento de que eles não possuiriam a metade das necessidades dos trabalhadores normais, constituíram a motivação para que o Constituinte de 1988 inserisse a vedação do § 5º do art. 201. Recorda, contudo, a deficiência lógica do argumento em questão, presente o fato de que tais benefícios de meio salário mínimo foram instituídos sem que tivesse havido e sem que houvesse, por parte dos beneficiários, qualquer contribuição.²³⁰

O Ministro Paulo Brossard até considera, então, que o Constituinte tanto foi generoso, na medida em que o salário mínimo pode ser considerado uma generosidade, quanto oneroso, neste caso por não ter em conta o ônus que estaria trazendo para o orçamento da Previdência. A seu ver, no entanto, a sabedoria ou a prudência do legislador constitucional seriam aspectos que extravasariam a competência do STF, presente a autoaplicabilidade do dispositivo.²³¹

No entanto, embora não se identifique uma clara posição quanto a se o patamar estabelecido para os benefícios previdenciários seria defensável sob a ótica de constituir um mínimo existencial, também não se constata ponderação consistente alguma a respeito das consequências que poderiam advir do posicionamento desfavorável ao recurso do INSS. Ou seja, ainda que a deliberação se haja fundado, em termos explícitos e expressos, em questão que, em aparência, é meramente tecnicista, de hermenêutica constitucional, é possível questionar sua efetiva neutralidade. Aliás, entende-se razoável concluir que, no caso, constituiu fundamento subjacente certa simpatia pelo argumento de que o “mínimo vital” definido pelo texto constitucional (o salário mínimo) deveria ser defendido de qualquer forma, independentemente de quanto isso viesse a custar.

Consoante já adiantado na introdução deste trabalho, no entanto, é digno de nota o aspecto de referido julgado, de indiscutíveis reflexos sobre as finanças do RGPS, ao

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1662-1664.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1663-1664.

²³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8. p. 1664.

possibilitar a antecipação de dispêndio cujo pagamento poderia ser entendido como pendente da definição da correspondente fonte integral de custeio, não haver sido objeto de qualquer destaque por Fabio Giambiagi em suas teses sobre os “culpados” pela “difícil situação” da Previdência Social brasileira. Aliás, não se verifica reverberação significativa alguma de posições em sentido similar que tenham por objeto o julgado aqui mencionado.

3 UM MODELO MATEMÁTICO INTRIGANTE

Estabelecido tal cenário, considera-se chegado o momento apropriado para que se proceda à abordagem das questões a respeito das posições a respeito dos limites da Previdência Social, geralmente sob fortes argumentos associados, ainda que não expressamente, ao princípio da reserva do possível.

Em relação aos possíveis limites do RGPS, pede-se licença ao leitor para breve apresentação de um modelo matemático que pode servir de ilustração acerca da viabilidade, ou não, de um sistema previdenciário. Cabe o esclarecimento de tratar-se de proposta extremamente simplificada, condição que, no entanto, não se entende que possa desmerecer sua contribuição justamente para aquilo que ela se propõe, ou seja, o de meramente ilustrar, sem nenhuma pretensão para além disso.

O modelo em questão, rapidamente desenvolvido quando o autor deste trabalho iniciava seus estudos de matemática financeira,²³² partiu do questionamento a respeito de a que montante poder-se-ia chegar ao final de determinado período de contribuições mensais idênticas, a fim de aferir por quanto tempo referido somatório seria capaz de suportar o pagamento de uma renda mensal pretendida. Tal como já se explicitou desde o começo, a proposta é simplificada, para facilitar tanto seus cálculos quanto sua compreensão. Esse aspecto é que conduziu a que se considerassem, inicialmente, apenas doze prestações anuais, tanto no que se refere ao período de contribuições, quanto na posterior percepção dos benefícios.

Tendo em vista o tratamento um pouco mais aprofundado que o tema deve receber na sequência deste estudo, a apresentação de um modelo mais simples, entende-se, presta-se a já ir preparando a compreensão do leitor. Tal preocupação se justifica, em especial, tendo em

²³² Lá se vão mais de 20 anos...

conta o aspecto de o presente trabalho ser endereçado, primordialmente, à comunidade jurídica, em que a lide com modelos matemáticos não é cotidiana.

Oportuno e imprescindível o esclarecimento de que a opção por apresentar o modelo em questão não significa que se ignore o fato de que o regime para o qual findou por tender a previdência social pública brasileira, e que veio a ser adotado pelo RGPS, é o de repartição simples. Não é que se esteja propondo sua substituição pelo regime de capitalização. Aliás, em momento precedente deste estudo, já se teve a oportunidade de explicitar ser difícil a defesa categórica, e em tese, da superioridade de um desses regimes sobre o outro, apenas se arguindo, na oportunidade, a melhor adequação de que, qualquer que fosse o arranjo escolhido de características de ambos, fosse ele combinado com a constituição de um fundo, para o qual seriam carreadas eventuais sobras, em especial durante o período de maturação do plano de previdência.

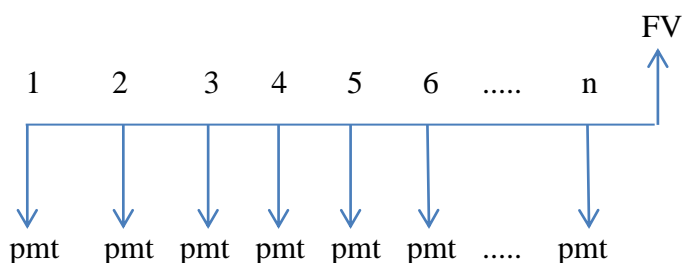
Que fique claro, ainda, não se estar, com a insistência na apresentação de modelos com predominância de características do regime de capitalização, pretendendo explicitar posicionamento contrário ao princípio da solidariedade entre gerações, considerado um dos pilares do RGPS. Aliás, esclarece-se não ter-se aversão, tampouco, pela solidariedade entre os diferentes setores da sociedade, embora, nesse caso, se defenda que o encargo deva ser suportado por uma parcela maior do grupo social, nunca apenas pelas contribuições incidentes sobre as folhas de salários.

A escolha pela apresentação de modelos fundados em premissas de capitalização decorre, primordialmente, da maior facilidade de visualização dos resultados passíveis de serem obtidos por contribuições reiteradas, em comparação com aquilo que se teria de fazer para demonstrar por meio de modelos baseados em regimes de repartição simples. Para além disso, no entanto, tal opção tem por premissa o entendimento de que a avaliação quanto ao montante e ao quantitativo mínimos de contribuições a serem considerados “justos” ou apropriados para que se possa ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição deva ser promovida a partir de critérios objetivos e defensáveis. É dentro desse quadro que se avalia enquadrável o critério de simular que referidas contribuições seriam carreadas para um fundo remunerado por índices disponíveis no mercado, a fim de aferir-se, ao final de determinado período, qual seria a capacidade, do saldo aí acumulado, de suportar o pagamento de uma aposentadoria.

Ressalte-se, uma vez mais, não se estar, com a apresentação de modelos de tal espécie, pretendendo defender a adoção, pelo RGPS, de um regime de capitalização e, muito menos, de um com contas individuais. O intuito, consoante já se declarou, é meramente de demonstração. Uma vez mais defende-se, contudo, as vantagens que se avalia que seriam possíveis de obter, para a Previdência Social, com a implementação de um fundo, nos moldes logo acima mencionados, inclusive para suportar o princípio da solidariedade, seja entre gerações ou, dentro da mesma geração, entre diferentes setores da sociedade.

Feitos esses esclarecimentos, retorna-se à apresentação do modelo matemático.

Adotando a forma de exposição utilizada por manuais de matemática financeira,²³³ tendo em vista o caráter facilitador da apresentação gráfica, pode-se afirmar que o cálculo que se pretende desenvolver, correspondente a um fluxo de caixa constante, pode ser representado pelo seguinte esquema, onde a sigla FV ²³⁴ corresponde ao valor futuro esperado, enquanto a sigla pmt ²³⁵ equivale às prestações vertidas. Foi aqui respeitada, também, a notação geralmente empregada em tais demonstrativos, de sinalizar os pagamentos com setas em sentido contrário ao dos recebimentos, aqui representados pelo resultado final.



É importante que se diga, também, não ser propósito da apresentação do referido modelo a realização de cálculos diversos e complexos que visem à identificação de quais seriam tanto o número de contribuições ideal ou a taxa de rendimento mais apropriada. A ideia, bem mais simples, é justamente de lidar, quanto aos aspectos mencionados, com alguns valores já usuais, no Brasil.

²³³ Vide, por exemplo, VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. Matemática financeira. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995. cap. 4. item 4.4.1. p. 117; ASSAF NETO, Alexandre. Matemática financeira e suas aplicações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994. cap. 6. item 6.1.2. p. 194.

²³⁴ A sigla é originária da expressão inglesa *future value*.

²³⁵ A sigla é oriunda do termo inglês *payment*.

Tais condições conduziram, então, a que se cogitasse de propor a prestação referida no montante de 20% (vinte por cento) do valor que se gostaria de perceber como renda ao final do período, percentual esse correspondente à alíquota mínima a ser recolhida tanto pelo empregador, nos termos do inc. I do art. 22 da Lei 8.212/1991, quanto pelos contribuintes individual e facultativo, como regra geral, de acordo com o *caput* do art. 21 do mesmo instrumento legal.

Adotou-se como premissa, também, que seria possível contar com instrumento de aplicação financeira que garantisse a reposição de eventual corrosão inflacionária mais um rendimento de 0,5% ao mês. Até se poderia alegar que tal condição nem sempre poderia ser encontrada, objeção que não se pretende contestar. Em reforço à suposição utilizada, contudo, pode-se apontar que um produto de fácil acesso, a caderneta de poupança brasileira, desde o advento da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964,²³⁶ somente não manteve remuneração em tais níveis no período de 31/5/2012 a 28/8/2013.²³⁷

Uma vez mais em nome da simplicidade, optou-se por desconsiderar, no modelo, o cálculo das correções monetárias, por entender-se que seu objetivo se deveria limitar, justamente, à eliminação da corrosão inflacionária. O foco, então, poderá direcionar-se, apenas, para os rendimentos efetivos (ou reais) da aplicação, ou seja, o índice de 0,5% (meio por cento) ao mês.

Não é demasiado lembrar que, no caso, estar-se-á lidando com um sistema de juros compostos, ou seja, em que a capitalização de juros ocorre sobre o montante anterior, fazendo com que também incidam juros sobre juros. Necessário explicitar, ainda, o aspecto de o modelo proposto considerar que os termos, ou as prestações, são antecipados, o que significa que sobre a última parcela também incidirão juros.

No caso, então, o efeito prático é de que a primeira parcela sofrerá o efeito de todas as capitalizações de juros, vindo as seguintes a ser alvo da incidência do total de capitalizações do termo anterior menos um, até chegar-se à unidade. Ora, a forma de obter o somatório de um determinado valor com o rendimento que sobre ele for aplicado é multiplicar-se seu valor anterior pela soma do número um com a taxa de juros. No caso de capitalizações de juros sucessivas, essa multiplicação precisaria ser reiterada. A fim de facilitar-se a compreensão,

²³⁶ Conforme informação disponível em <http://www.caixa.gov.br/Voce/poupanca/historia.asp>, acesso em 14/12/2013.

²³⁷ Conforme informação disponível em <http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>, acesso em 14/12/2013.

exemplifica-se que, em um investimento com cinco parcelas, o valor futuro (FV) seria obtido mediante o somatório dos seguintes montantes parciais:

$$montante_1 = pmt_1(1+i)(1+i)(1+i)(1+i)(1+i)$$

$$montante_2 = pmt_2(1+i)(1+i)(1+i)(1+i)$$

$$montante_3 = pmt_3(1+i)(1+i)(1+i)$$

$$montante_4 = pmt_4(1+i)(1+i)$$

$$montante_5 = pmt_5(1+i)$$

$$FV = montante_1 + montante_2 + montante_3 + montante_4 + montante_5$$

No caso, contudo, pode ser constatada a ocorrência de multiplicações reiteradas pelo mesmo fator (no caso, a expressão $1+i$), passíveis de serem substituídas mediante o emprego da exponenciação. Assim, poder-se-ia afirmar que o cálculo do montante, na hipótese, poderia ser promovido por meio da seguinte operação, onde i representa a taxa de juros e n o quantitativo total de prestações:²³⁸

$$FV = pmt_1(1+i)^n + pmt_2(1+i)^{n-1} + \dots + pmt_n(1+i)^1$$

Semelhante expressão ainda poderia ser reescrita, de modo a contar com leitura mais fácil e direta, sob a seguinte forma:

$$FV = \sum_{k=1}^n pmt_k (1+i)^k$$

Nos dois casos, contudo, em especial tendo em vista o número expressivo de repetições, a operação se tornaria muito trabalhosa. Uma solução para tal problema, ainda que exija o recurso, ao menos, a calculadoras, tendo em vista o expoente elevado envolvido no caso aqui tratado, passa pelos conhecimentos a respeito de progressões geométricas. Tendo em vista não ser o objetivo deste estudo, pede-se licença para não tratar da dedução da fórmula correspondente, remetendo os interessados para a literatura pertinente.²³⁹

²³⁸ VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. Matemática financeira. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995. cap. 4. item 4.4.1. p. 116.

²³⁹ Vide, por exemplo, VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. Matemática financeira. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995. cap. 4. item 4.4.1. p. 115-117.

$$FV = pmt (1 + i) \left[\frac{(1 + i)^n - 1}{i} \right]$$

Para passar ao modelo que se propõe, já se explicitou, para a utilização da fórmula, que a taxa (i) é de 0,5%. O valor da prestação (pmt) foi dito como sendo de 20% do valor que se almeja como remuneração mensal, ao final do período de pagamentos. A fim, então, de que se possa prosseguir, sugere-se que se preveja uma renda de R\$ 3.000,00, resultando, assim, em uma prestação de R\$ 600,00 (20% \times R\$ 3.000,00 = R\$ 600,00). A única variável faltante, então, é a quantidade de prestações (n), que se opta por especificar como sendo de 360 (trezentos e sessenta), correspondente a 30 (trinta) anos, interregno fixado, pelo inc. I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal de 1988, para a aposentadoria de mulheres.

Inseridos tais dados na fórmula, ter-se-ia a seguinte situação:

$$FV = R\$ 600,00 (1 + 0,005) \left[\frac{(1 + 0,005)^{360} - 1}{0,005} \right]$$

$$FV = R\$ 603,00 \left[\frac{6,02257521226299 - 1}{0,005} \right]$$

$$FV = R\$ 603,00[1.004,5150424526]$$

$$FV = R\$ 605.722,57$$

Retomando-se, agora, o valor de renda que se pretendia obter ao final do período de captação, verifica-se corresponder a menos de 0,5% do montante acumulado:

$$\frac{R\$ 3.000,00}{R\$ 605.722,57} = 0,0049527624503079 \text{ ou } \cong 0,495\%$$

Pressupondo-se, então, que o montante permaneceria aplicado no mesmo produto financeiro, continuando a ser protegido da corrosão inflacionária e a ser beneficiado com o rendimento de 0,5% e que o saque mensal, a título de benefício, corresponderia a importância até inferior a tal remuneração do capital, se estaria, portanto, diante da garantia de um benefício perpétuo.

Conforme esclarecido anteriormente, em função de optar-se pela simplicidade do modelo, ele considerou apenas doze parcelas por ano, tanto no que se refere às contribuições, quanto no que tange aos futuros rendimentos, ou retiradas mensais. Explica-se. A previsão de um pagamento extra por ano, correspondente ao 13º salário, já implicaria a conversão do

fluxo de caixa de constante para variável, tornando a fórmula de cálculo mais complexa. Providências adicionais também precisariam ser adotadas em relação às futuras receitas.

No entanto, pequena alteração de parâmetro do modelo revela nem mesmo ser necessária grande preocupação com tal mudança da forma de capitalização. Basta, no caso, que se refaça o exercício, mantidas as demais condições, modificando-se a quantidade de prestações (n) para 420 (quatrocentos e vinte), correspondente a 35 (trinta e cinco) anos, interregno fixado, pelo inc. I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal de 1988, para a aposentadoria de homens. Semelhante quadro resultaria na seguinte situação:

$$FV = R\$ 600,00 (1 + 0,005) \left[\frac{(1 + 0,005)^{420} - 1}{0,005} \right]$$

$$FV = R\$ 603,00 \left[\frac{8,12355149380061 - 1}{0,005} \right]$$

$$FV = R\$ 603,00 [1.424,71029876012]$$

$$FV = R\$ 859.100,31$$

Nesse caso, então, verifica-se que o valor de renda perseguida ao final do período de captação corresponde a percentual significativamente inferior a 0,5% do montante acumulado, deixando ainda mais claro o aspecto de alcançar-se a garantia de um benefício perpétuo. Esclareça-se que o sentido aqui atribuído a este último termo é de que o rendimento em questão sobreviverá, até mesmo, ao autor dos depósitos e seus dependentes, caso os saques efetivamente se limitem àquilo que se buscou.

$$\frac{R\$ 3.000,00}{R\$ 859.100,31} = 0,00349202527871 \text{ ou } \cong 0,349\%$$

Não se pode esquecer, ademais, que a garantia de benefícios perpétuos ainda persistirá caso a parcela sacada mensalmente não ultrapasse o percentual de rendimentos obtidos no período, ou seja, 0,5% (meio por cento). Tal circunstância, então, permite um exercício interessante, no sentido de procurar identificar quanto, nesse último exemplo, estaria “sobrando” de rendimento em relação aos saques mensais previstos:

$$R\$ 859.100,31 * 0,5\% = R\$ 4.295,50$$

$$\text{então: } R\$ 4.295,50 - R\$ 3.000,00 = R\$ 1.295,50$$

Em uma base de doze meses, então, ainda que não levando em consideração os rendimentos incidentes sobre tais “sobras”, seria possível efetuar um 13º saque, no valor total de:

$$R\$ 1.295,50 \times 12 = R\$ 15.546,00$$

Ou seja, pode-se verificar que o saldo disponível, após 35 anos de contribuições mensais, é suficiente para também propiciar, com folga, pagamentos a título de um “13º salário”, mesmo que o beneficiário só haja concorrido com doze parcelas anuais. Aliás, o que se constata é que, se mantido o valor do benefício em R\$ 3.000,00, os resíduos em questão são mais do que bastantes para custear tanto a “gratificação natalina” do autor do depósito, quanto a de mais quatro outras pessoas.

Não seria despropositado, portanto, considerar que, para o custeio do décimo-terceiro saque, as capitalizações masculinas, já que com a duração de mais cinco anos, compensariam as femininas, com larga margem de segurança, ainda que todos somente arcassem, durante o período de contribuição, com doze parcelas anuais.

Necessário deixar claro, no entanto, o aspecto de não se estar, em momento algum, defendendo ser incorreta ou ilegítima a fixação de contribuição previdenciária sobre o 13º salário. Diversos e significativamente mais complexos podem ser os fluxos de caixa projetados para custear futuros benefícios. O modelo apresentado, como reiteradamente registrado, é propositalmente simples. Nem mesmo considera, por exemplo, a possibilidade de as contribuições variarem durante a vida profissional, em função da modificação do nível de renda do contribuinte.

Por certo que a consideração de tal modelo em âmbito geral também não estaria levando em conta a possibilidade de vir a ser necessário o pagamento do benefício antes do prazo final de contribuições, seja em função do falecimento do contribuinte, quando será necessário o amparo do cônjuge e eventuais dependentes, seja em decorrência de sua incapacidade laboral, quando ele mesmo necessitará de amparo.

Ao mesmo tempo, em sentido diverso, necessário se ter presente o aspecto de o modelo apresentado limitar-se à taxa de 0,5% ao mês, deixando de ter em conta a probabilidade nada desprezível de que se possa obter rendimento mais elevado, em especial caso se conte com montante elevado para aplicar.

De qualquer modo, contudo, considera-se difícil de afastar a capacidade que o modelo proposto tem de demonstrar que um fundo previdenciário pode ser extremamente viável. Quanto a isso, ademais, merece destaque o aspecto de que, no caso, os montantes obtidos ao final do período de captação seriam suficientes para suportar uma renda perpétua, condição significativamente diversa da praxe geralmente observada, de o benefício ter como duração máxima, para além da aposentadoria ou inatividade do contribuinte, a da duração da vida de eventuais cônjuge sobrevivente ou dependente incapaz de prover seu próprio sustento.

No entanto, apesar dessa e outras demonstrações que se poderia identificar a respeito da viabilidade de modelos previdenciários, mesmo à luz de disposições e instrumentos presentes no Brasil, frequentes têm sido as manifestações, tanto em pronunciamentos de representantes do Governo Federal quanto em obras de alguns cientistas sociais, a respeito do “déficit” ou “rombo”, atuais ou potenciais, do denominado Regime Geral de Previdência Social, ou RGPS, sendo igualmente usual que tais falas associem o quadro à Constituição de 1988 e busquem identificar os “culpados” pela situação, em razão de sua “posição privilegiada”. Esse, então, o tema que se passa a tratar.

4 POSIÇÕES ALARMISTAS ACERCA DOS LIMITES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – O EXAME DE SUA CONSISTÊNCIA

Já há algum tempo, chamam a atenção frequentes pronunciamentos a respeito do “déficit” ou “rombo”, atuais ou potenciais, do denominado Regime Geral de Previdência Social, ou RGPS.²⁴⁰ Não raro, além disso, tem sido de que tais falas comportem a tendência de associar as causas da situação ao quadro instituído pela Constituição Federal de 1988, como se a nova Carta Magna fosse a única, ou ao menos a principal, responsável pelo “quadro de mazelas” por que se afirma estaria passando a área.

Associadas a tais alegações de “déficit” ou “rombo”, aliás, geralmente pode ser identificada certa “caça às bruxas” em relação a beneficiários supostamente privilegiados, em função de perceberem rendas mais elevadas e aposentarem-se mais cedo (mesmo no RGPS),

²⁴⁰ Vide, como exemplos, apenas para citar algumas ocorrências mais recentes, as matérias divulgadas em http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/10/25/internas_economia,258068/previdencia-fecha-setembro-com-deficit-de-r-9-3-bilhoes.shtml, <http://www.fenafisco.org.br/VerNoticia.aspx?IDNoticia=18412>, <http://www.infomoney.com.br/previdenciasocial/noticia/2219354-deficit+previdencia+social+sobe+agosto>, <http://www.diariodoscampes.com.br/economia/previdencia-tem-deficit-de-r-93-bi-50005/> e <http://www.jornalgrandebahia.com.br/materia.asp?id=35422>, acessos em 9/11/2011.

em contraposição à massa dos demais, dos quais a maioria perceberia o benefício mínimo e permaneceria trabalhando até quase morrer. Verifica-se, também, que tal conjunto de manifestações, como não é raro em críticas contundentes, geralmente se apresenta como portador da verdade e de uma visão mais lúcida. A disseminação de tais pronunciamentos, ademais, talvez promovida com vistas a granjear opinião pública favorável, tem servido de pano de fundo para que setores governamentais possam promover ou evitar mudanças do quadro jurídico-normativo associado à área.

A postura acadêmica, no entanto, orienta a que qualquer tese, provenha ela de onde vier, deva ser submetida a uma análise crítica. Com vistas a enfrentar tal desafio, ademais, explicita-se ter em mente o aspecto de as políticas públicas não possuírem, necessariamente, uma racionalidade manifesta e encontrarem-se, frequentemente, sob a influência dos diferentes setores da vida social, a depender de sua capacidade de articulação dentro do sistema político, assim como das próprias instituições por ela responsáveis.²⁴¹ Aliás, a análise sociológica das políticas públicas torna difícil que ainda se creia na gestão puramente racional do Estado.²⁴²

Dentro desse quadro, poderia ser válido, inclusive, questionar até que ponto pronunciamentos da espécie, mesmo que emitidos por atores diversos, não corresponderiam à continuidade de manifestações do debate político e econômico que se vem travando sobre a questão da Previdência Social desde a edição da Carta ora vigente a que se referiu Eduardo Fagnani.²⁴³ Segundo o autor, referido discurso, que seria comum aos mais diversos governos que se sucederam desde 1988 até a redação daquele trabalho (2010), teria, como questão de fundo, postura, que classifica como conservadora, de resistência em aceitar as disposições da Constituição sobre o tema.²⁴⁴

²⁴¹ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *Políticas públicas – coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 28-29, 35 e 38.

²⁴² MULLER, Pierre. *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique*. *Revue française de science politique*, 50e. année, n. 2, 2000. p. 191. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464. Em tradução livre deste autor.

²⁴³ FAGNANI, Eduardo. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas? *Revista Tributação em Revista*, ano 16, n. 57, Jul-Dez 2010. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. p. 30-49. Disponível em http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=bloc&id=81&Itemid=94&lang=pt, acesso em 20/5/2011.

²⁴⁴ FAGNANI, Eduardo. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas? *Revista Tributação em Revista*, ano 16, n. 57, Jul-Dez 2010. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Disponível em

Tais manifestações de resistência, aliás, se haveriam iniciado ainda durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte, podendo ser apontado como exemplo a pregação do então líder do PFL, Deputado José Lourenço, no sentido de que a Constituinte deveria ser fechada por um ato de força do governo. Ainda mais significativo, ademais, foi o pronunciamento, em cadeia nacional, do então Presidente da República José Sarney, antes da votação da última fase da ANC, em que defendeu a tese de que o país se poderia tornar ingovernável, em função da seguridade social, de que resultaria uma violenta explosão de gastos públicos.²⁴⁵

Diversas, desde os primeiros momentos de entrada em vigor da nova Carta Magna, foram as críticas de alguns economistas e de representantes do Poder Executivo, sendo que, em várias oportunidades, esse conjunto de críticas traduziu-se em atos concretos, tal como quando, sob a batuta do Ministro Maílson da Nóbrega, procedeu-se à transferência do Instituto de Administração da Previdência Social (Iapas) para o Ministério da Fazenda, fazendo com que as receitas da Seguridade Social passassem a ser recolhidas e administradas pelo Tesouro Nacional.²⁴⁶

Difícil, igualmente, não ver exemplo dessa tendência quando da adoção de medidas que importaram na atribuição de destino diverso a recursos constitucionalmente destinados à Seguridade Social, tal como foi feito, por exemplo, com a arrecadação da Cofins em 1989 e, de forma mais ampla, mediante a implantação do Fundo Social de Emergência (FSE), este sucedido pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).²⁴⁷ A esse propósito, aliás, é digno de ser ressaltado o aspecto de as falas propagadoras do déficit do RGPS o fazerem a partir, praticamente, do cotejo, apenas, dos denominados “recebimentos próprios” (contribuição dos

http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_contest&view=categori&layout=bloc&id=81&Itemid=94&lang=pt, acesso em 20/5/2011. p. 30.

²⁴⁵ FAGNANI, Eduardo. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas? *Revista Tributação em Revista*. ano 16. n. 57. Jul-Dez 2010. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Disponível em http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_contest&view=categori&layout=bloc&id=81&Itemid=94&lang=pt, acesso em 20/5/2011. p. 32.

²⁴⁶ FAGNANI, Eduardo. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas? *Revista Tributação em Revista*. ano 16. n. 57. Jul-Dez 2010. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Disponível em http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_contest&view=categori&layout=bloc&id=81&Itemid=94&lang=pt, acesso em 20/5/2011. p. 33.

²⁴⁷ FAGNANI, Eduardo. Previdência social e constituição federal: qual é a visão dos juristas? *Revista Tributação em Revista*. ano 16. n. 57. Jul-Dez 2010. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Disponível em http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_contest&view=categori&layout=bloc&id=81&Itemid=94&lang=pt, acesso em 20/5/2011. p. 33-34.

empregadores sobre a folha de salários + contribuição social dos empregados) com os benefícios previdenciários.²⁴⁸

Por certo que diversos autores poderiam ser apontados como integrantes de tal corrente e, como tais, dignos de terem seus argumentos abordados e analisados quanto à sua consistência. Várias, igualmente, poderiam ser as teses merecedoras de atenção, ainda que a opção fosse pela restrição a apenas um desses estudiosos. Qualquer tentativa no sentido de abordagem com tal tipo de amplitude, no entanto, seria temerosa, sob pena de, muito provavelmente, findar-se por desenvolver um trabalho demasiadamente superficial.

A opção, então, foi de restringir o escopo do estudo a somente um autor e, no que tange a esse, a apenas uma de suas teses, procurando-se que essa seja sua principal, ou uma de suas principais. Sem intenção alguma de desmerecer outros expoentes, a escolha, no presente caso, recaiu sobre Fabio Giambiagi, economista que obteve significativa repercussão com seus argumentos a respeito dos “problemas” da previdência social, e, em relação a ele, quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição, que defende ser insustentável, de modo especial na forma como tais argumentos foram espelhados em sua obra “Reforma de Previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos”.²⁴⁹

4.1 A tese de Giambiagi e seus argumentos

A tendência de Fabio Giambiagi de focar a aposentadoria por tempo de serviço, ademais, é anterior ao livro que ora se pretende focar. Ainda em 1996, por exemplo, em breve texto destinado a analisar que fatores recentes haveriam contribuído para a crise fiscal por que se entendia estar passando a União, já defendia ele que a tendência, que considerava então verificar-se, de incremento dos gastos com aposentadoria, precisava ser “estancada” por meio de mudança de regras que aumentassem a idade necessária para o recebimento do

²⁴⁸ GENTIL, Denise Lobato. A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia, 2005. item 2. p. 6.

²⁴⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 227 p.

benefício, medida que, necessariamente, teria de ser encarada, se não na reforma da Previdência Social então em negociação com o Congresso Nacional, dentro de alguns anos.²⁵⁰

Alguns poderiam até levantar a questão de que a obra que se pretende enfocar, “Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos”, não se restringe a enfocar a aposentadoria por tempo de serviço. Não se pretende negar esse aspecto. Mas o que aqui se defende não é que haveria uma exclusividade, mas sim que se verificaria certa preponderância, em especial na publicação mencionada, de oposição ao benefício de aposentadoria obtido em função do tempo trabalhado ou, até mesmo, do tempo de contribuição.

Em defesa dessa tese, destaca-se o aspecto de o autor, logo na dedicatória do livro, havê-lo consagrado à memória de seu avô, “que trabalhou até os 86 anos e com quem, 20 anos após a sua partida, estou procurando aprender a envelhecer com dignidade e confiança no futuro”.²⁵¹ Ora, é difícil não identificar, em dedicatória desse teor, o conteúdo moral de censurar aqueles que optem por obter o benefício da aposentadoria mais cedo. No mínimo, ao decidirem por assim fazer, eles não estariam “envelhecendo com dignidade”.

Partindo, então, para examinar o desenvolvimento do raciocínio do autor a respeito do tema da aposentadoria por tempo de serviço ou contribuição, verifica-se principiar ele, relembrando-se que a obra em questão foi editada em 2007, por registrar que, nos anos que haviam precedido aquele momento, haveriam ocorrido significativos superávits primários do Tesouro Nacional, concomitantemente com déficits crescentes no âmbito do INSS. Não é demasiado relembrar, no entanto, o aspecto de suas assertivas a respeito dos “déficits” previdenciários serem fundadas no encontro, unicamente, dos denominados “recebimentos próprios” (contribuição dos empregadores sobre a folha de salários + contribuição social dos empregados) com os benefícios previdenciários.²⁵²

Essa condição, aliás, fica clara quando o autor explicita, logo a seguir, seu posicionamento de que os argumentos contrários, fundados em entendimentos de que as receitas do INSS não se limitariam às contribuições de empregados e empregadores, também

²⁵⁰ GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). item 4. p. 16.

²⁵¹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Dedicatória, p. V (elementos pré-textuais).

²⁵² GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 3. p. 33-34.

devendo compreender as demais contribuições constitucionalmente previstas, seriam sem relevância prática, já que, nesse caso, se encolheriam drasticamente os superávits do Tesouro Nacional, não gerando efeito algum sobre os resultados consolidados do Governo Central, ou seja, em nada ajudando a situação fiscal.²⁵³

Um pouco mais adiante, ao desenvolver, com alguns detalhes a mais, sua análise a respeito do quadro da previdência social brasileira, o autor chama a atenção para o fato de que enquanto, no período de 1994 a 2004, o estoque de benefícios previdenciários e acidentários cresceu a uma média anual de 3,4%, o gasto do INSS aumentou a uma média real de 6,4% ao ano. Quanto a isso, aliás, é dever de justiça reconhecer que Fabio Giambiagi chega a declarar que, para a constituição desse quadro, haveria contribuído significativamente a política de concessão de aumentos reais aos benefícios equivalentes a um salário mínimo.²⁵⁴

Sua avaliação, no entanto, não para por aí. Dois outros fatores são por ele igualmente apontados como havendo contribuído para a constituição de tal quadro, sendo o primeiro a mudança promovida pela Constituição de 1988, de elevar o valor do piso previdenciário dos aposentados do meio rural (na verdade, ele foi dobrado), atitude que, além de dobrar a despesa daqueles já aposentados, tornou o benefício mais atraente para que novos interessados aderissem. No apontamento do segundo fator, entretanto, já retorna seu “ataque” ao tema que se entende destacar-se em sua obra, ou seja, a possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, ou posteriormente por tempo de contribuição, que, segundo defende, permitiria aposentadorias muito precoces na comparação com o resto do mundo.²⁵⁵

Suas críticas às aposentadorias por tempo de serviço prosseguem quando de sua defesa do fator previdenciário, que sustenta indispensável para a redução do benefício a ser percebido em razão de expectativas de vida demasiadamente longas na inatividade. Nesse sentido, aliás, chega ele a perguntar qual seria o plano de aposentadoria privado que, a alguém

²⁵³ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 3. p. 33-34.

²⁵⁴ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 6. p. 77.

²⁵⁵ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 6. p. 77-78.

que contribuiu por 36 anos e com uma expectativa de vida posterior de mais 22 anos, estaria pagando um valor de retirada mensal correspondente a esse benefício integral.²⁵⁶

Ademais, prosseguindo em sua argumentação por intermédio da defesa do fator previdenciário, Fabio Giambiagi argumenta que referido instrumento traria resposta à crítica de que o estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria seria injusta com aqueles que, geralmente de classes menos favorecidas, começaram a trabalhar mais cedo. Aquele autor, então, apresenta os exemplos contrapostos de pessoa que, havendo começado a trabalhar aos 25 anos, aposenta-se aos 60 anos de idade e de outro que, iniciando suas atividades laborativas aos 15 anos, também os encerra aos 60 anos. Assevera, aí, que o primeiro estaria sujeito a ter seus proventos multiplicados pelo fator 0,90, enquanto o segundo seria beneficiado pelo fator 1,17. Ou seja, enquanto o primeiro perceberia menos que seu salário de contribuição, o segundo receberia mais.²⁵⁷

Ao abordar, então, diretamente a questão da aposentadoria por tempo de serviço, Fabio Giambiagi até admite, embora não o considere seguro, o argumento de que a contribuição, a uma alíquota de 31% durante 35 anos, depositada em um fundo de pensão, poderia ensejar o acúmulo de um capital de tal monta, que ensejaria o pagamento do benefício até a morte. Em contrapartida, no entanto, argumenta que o mesmo não poderia ser conseguido, ainda que mantidos os demais parâmetros, caso o tempo de contribuição fosse de apenas 30 anos, “a não ser que com uma taxa de juros permanentemente altíssima”.²⁵⁸

Na visão do autor deste estudo, então, apresenta-se, no que se refere ao aspecto aqui abordado, o ápice da argumentação de Fabio Giambiagi a respeito do tema, quando, em suporte a seu ponto de vista, apresenta modelo matemático cujo resultado é retratado na Tabela 1 a seguir. Esclarece-se que, aqui, optou-se, objetivando a economia de espaço, por apresentar a simulação em seis colunas, em vez de três, como fez Giambiagi.²⁵⁹ Pede-se a compreensão do leitor, então, para que analise a tabela a seguir como o que ela é efetivamente, ou seja, a junção, lado a lado, da parte inicial da tabela e de sua sequência:

²⁵⁶ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 9. p. 113.

²⁵⁷ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 9. p. 115-116.

²⁵⁸ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 136-141.

²⁵⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 137-138.

Tabela 6
“Exemplo de capitalização com perfeita previsão”

Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)
1	100,00	34,96	31	134,78	1.990,47
2	101,00	71,32	32	136,13	2.097,78
3	102,01	109,12	33	137,49	2.208,78
4	103,03	148,41	34	138,87	2.323,59
5	104,06	189,24	35	140,26	2.442,33
6	105,10	231,66	36		2.375,34
7	106,15	275,72	37		2.306,34
8	107,21	321,47	38		2.235,28
9	108,29	368,97	39		2.162,08
10	109,37	418,27	40		2.086,68
11	110,46	469,44	41		2.009,02
12	111,57	522,52	42		1.929,04
13	112,68	577,59	43		1.846,65
14	113,81	634,70	44		1.761,79
15	114,95	693,93	45		1.674,39
16	116,10	755,33	46		1.584,36
17	117,26	818,99	47		1.491,63
18	118,43	884,96	48		1.396,13
19	119,61	953,32	49		1.297,75
20	120,81	1.024,16	50		1.196,43
21	122,02	1.097,54	51		1.092,06
22	123,24	1.173,55	52		984,57
23	124,47	1.252,27	53		873,85
24	125,72	1.333,78	54		759,80
25	126,97	1.418,19	55		642,34
26	128,24	1.505,56	56		521,35
27	129,53	1.596,01	57		396,73
28	130,82	1.689,62	58		268,38
29	132,13	1.786,50	59		136,17
30	133,45	1.886,75	60		0,00

Hipóteses: Crescimento salarial de 1% ao ano; taxa de juros de 3% ao ano; alíquota de contribuição de 34,958827%; período contributivo: 35 anos.

Fonte: GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Tabela 11.4. p. 137-138.

Para a elaboração de tal modelo, explicita aquele autor haver definido, com base em fórmula algo complexa que considera não ser o caso de explicitar, a alíquota de contribuição em 34,958827% do salário, percentual esse que defende seria necessário para viabilizar que uma pessoa que começasse a trabalhar aos 20 anos e trabalhasse por 35 anos pudesse, ao final desse período, contar com um fundo suficiente para permitir retiradas equivalentes ao último

salário, a partir de sua aposentadoria, permanecendo tais saques até o final de sua vida, estimada no limite de 80 anos.²⁶⁰

Alertando tratar-se de exemplo fictício e afirmando estar fazendo algumas escolhas para “facilitar a compreensão do leitor”, optou por um “salário anual” de R\$ 100,00. Sobre esse salário, admitiu a possibilidade, por considerá-la razoável, de um aumento real, durante a atividade, de 1% ao ano. No que se refere à taxa de juros, ele a estabeleceu em 3% ao ano, ainda que admitindo tratar-se de nível muito baixo em comparação com os observados nos últimos 15 anos. Seu argumento, contudo, é no sentido de tratar-se de taxa que “representaria um parâmetro atuarial normal em um país que já tenha conquistado definitivamente a estabilidade, como se espera que seja o caso do nosso futuro”.²⁶¹

O autor ainda explica o funcionamento do modelo, esclarecendo que, tendo por base o “salário anual” inicial, de R\$ 100,00, seria feita a primeira aplicação no fundo, no montante de R\$ 34,96, tendo por base a alíquota de contribuição de 34,96% (considerando o arredondamento, para duas casas decimais, da alíquota de 34,958827%). No segundo ano, o montante de contribuição sofreria pequeno acréscimo, em decorrência do aumento de 1% sobre o salário, além de o saldo anterior ser remunerado pela taxa de 3%. O novo saldo financeiro, então, seria de R\$ 71,32 ($R\$ 34,96 \times 1,03 + 0,3496 \times R\$ 101,00 = R\$ 71,32$). Operação semelhante se verificaria nos anos seguintes, até o final dos 35 anos de contribuição, quando o salário haveria chegado a R\$ 140,26 e o saldo acumulado no fundo seria de R\$ 2.442,33.²⁶²

A partir, então, do momento da aposentadoria, o trabalhador começaria a fazer apenas saques, no montante fixo equivalente ao seu último salário da ativa, não mais vertendo contribuições. Daí por diante, o que se observaria seria que, ainda que o fundo continue a ser remunerado pela taxa de 3% ao ano, seu saldo irá diminuir ano a ano, até zerar naquele em que o aposentado completa 80 anos de idade.²⁶³

²⁶⁰ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 136 e 138.

²⁶¹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 136-139.

²⁶² GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 139.

²⁶³ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 139.

Contra a precipitação daqueles que, à vista de seu modelo, intentassem defender a viabilidade da aposentadoria por tempo de serviço ou de contribuição, Fabio Giambiagi, desde logo, chama a atenção para o aspecto de que, no caso, foi utilizada alíquota de quase 35%, ou seja, superior à alíquota de 31% do INSS (20% do empregador mais 11% do empregado). Prossegue, ademais, em resposta a eventual questionamento de que o modelo comportaria a impropriedade de, diferentemente do INSS, pagar um benefício no valor do último salário, não da média contributiva, declarando que, na verdade, a simulação haveria deixado de considerar uma série de limitações.²⁶⁴

Nesse sentido, relembra que, na hipótese, não se levou em conta a cobrança de taxa de administração, como se faria em um fundo privado. Além disso, argumenta que, no mundo real, seria muito difícil a estimativa precisa da expectativa de vida de cada indivíduo e, caso fosse necessária a proteção contra beneficiários “excessivamente” longevos, a tendência da administração dos fundos seria de proteger-se reduzindo as aposentadorias ou aumentando o valor das contribuições. Alerta, ainda, que o cálculo desenvolvido igualmente não levou em conta os benefícios de risco (auxílio doença e aposentadoria por invalidez), presentes no RGPS. Por último, alega que, ainda que se pudesse admitir a viabilidade de, no caso dos homens, uma contribuição de 31% durante 35 anos vir a suportar sua aposentadoria, o mesmo não se poderia assumir em relação às mulheres, com 5 anos a menos de contribuição e, conseqüentemente, 5 anos a mais de benefício, sem contar sua maior longevidade, a não ser que se tivesse acesso a “uma taxa de juros permanentemente altíssima”.²⁶⁵

Encerrando o tema, Fabio Giambiagi aporta tabela (reproduzida na Tabela 7 a seguir), oriunda de trabalho anteriormente por ele desenvolvido em parceria com Ana Cláudia Além e Florinda Pastoriza, em que se demonstraria que, sob condições praticamente idênticas à da simulação aqui anteriormente apresentada – salvo pelo aspecto de no referido trabalho conjunto se haver suposto o crescimento real dos salários de 3% ao ano –, o pagamento das aposentadorias por tempo de contribuição, para os indivíduos que começaram a trabalhar aos

²⁶⁴ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 139.

²⁶⁵ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 139-140.

20 anos de idade, somente seria possível, a partir de determinados momentos, mediante subsídios governamentais.²⁶⁶

Tabela 7
**“Valor do subsídio em relação ao valor dos benefícios, recebidos,
 para o caso em que o indivíduo começa a trabalhar aos 20 anos (%)”**

Idade de falecimento (anos)	Homens	Mulheres
70	9,1	37,5
75	27,1	46,6
80	37,7	52,6
85	44,6	56,7
90	49,5	59,8

Nota: Período contributivo: homens: 35 anos; mulheres: 30 anos.

Hipóteses: alíquota de contribuição: 31%; taxa de juros real de capitalização: 3%; crescimento do salário real: 3%.

Fonte: GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Tabela 11.5. p. 140.

Por certo que aquele autor reconhece que projeções da espécie são extremamente sensíveis a alguns parâmetros, dos quais se destaca a taxa de juros. Uma vez mais, no entanto, opta pela taxa de 3% ao ano. É também por ele admitido que a hipótese de crescimento real dos salários na fase ativa, também de 3%, talvez seja muito otimista e esteja “inchando” o valor da aposentadoria. Quanto a isso, contudo, argumenta que, de todo modo, a “magnitude do subsídio” autorizaria a suposição de que, ainda que com hipóteses diferentes e aposentadoria mais baixa, a complementação governamental ainda subsistiria e seria marcadamente expressiva no caso das mulheres.²⁶⁷

4.2 A consistência do discurso de Giambiagi

Há alguns (muitos) anos, quando iniciava seus estudos universitários, o autor deste estudo ouviu, de um professor da cadeira de Filosofia, o alerta a respeito da importância de que o exame de uma tese, qualquer que fosse a área de conhecimento, levasse em consideração as premissas ou pressupostos utilizados, quer explícita ou implicitamente, por aquele que a defendesse, ao menos no que se refere àqueles de maior relevância. Esse alerta, ademais, era complementado por uma de suas justificativas, talvez a mais relevante, quanto ao perigo de não se dar atenção a tal aspecto, já que, a partir de premissas incorretas, pode-se

²⁶⁶ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 140.

²⁶⁷ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 140-141.

chegar a qualquer conclusão.²⁶⁸ Muitas vezes, aliás, pode nem mesmo ser o caso de o pressuposto ser categoricamente incorreto, mas de tratar-se de fundamento com que não se concorda.

Nesse sentido, pode-se verificar que, desde o início da obra, Fabio Giambiagi demonstra sua clara preferência pelo entendimento de que o RGPS deveria ser mantido, unicamente, pelos denominados “recebimentos próprios” (contribuição dos empregadores sobre a folha de salários + contribuição social dos empregados), tal como quando se refere ao “déficit” crescente do INSS e o explicita em tabela.²⁶⁹ Tal concepção, ainda que por vezes implícita, perpassa o restante de seu texto, revelando-se com maior clareza em algumas oportunidades, como, por exemplo, quando indica os “subsídios” que seriam necessários para as situações de aposentadorias por tempo de contribuição que simula.²⁷⁰

Referida premissa, ademais, é complementada por outra que lhe é próxima e pode parecer óbvia, mas que é necessário também explicitar, qual seja, a de que a operação aritmética entre “recebimentos próprios” e benefícios previdenciários deveria ser de soma zero, conforme se depreende dos exemplos referidos no parágrafo precedente. Possível interpretar, portanto, que sua visão é de que o RGPS persiste, ou deveria persistir, correspondendo ao modelo de “seguro”, em que o indivíduo contribui para fazer jus a um benefício que deve guardar estrita correspondência com o valor de sua contribuição.²⁷¹

Se tal resultado for positivo ou “superavitário”, aliás, não haverá grandes problemas, embora, nesse caso, Giambiagi não pareça se importar em deixar muito claro que destino teriam tais recursos e por que. Aliás, tal aspecto se associa a uma outra de suas premissas, qual seja, a de que os recursos do RGPS são plenamente públicos, ou deveriam sê-lo, tal como quando, ao apresentar quadro a respeito do “resultado primário do governo federal”,

²⁶⁸ Refiro-me ao Professor Guillermo Termenón y Sólis, que cedo aprendi a admirar.

²⁶⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 3. p. 34 e 36.

²⁷⁰ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Capítulo 11. Tabela 11.5. p. 140.

²⁷¹ TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. item II. p. 4-5.

explicita a arrecadação do INSS englobada na Receita da União, apresentando o total dos pagamentos de benefícios daquele instituto como uma das despesas do governo central.²⁷²

Por certo que alguns poderiam argumentar que essa forma de apresentar as receitas e os encargos da Previdência Social corresponde, em efeito, à maneira como o Poder Executivo usualmente procede, o que explicaria as apresentações de dados de Fabio Giambiagi. Considera-se, contudo, que o fato de determinada forma de apresentação constar de publicação oficial não significa, necessariamente, que ela seja consentânea com as normas pertinentes.

Cabível, desde logo, questionar a validade do argumento de que, na hora de suportar seus encargos, o RGPS deva contar, apenas, com seus recebimentos próprios, enquanto, em contrapartida, quando obtiver uma “sobra”, deverá repassá-la para outras aplicações. Em outras palavras, a tese corresponderia, em jargão orçamentário, a defender-se que os benefícios previdenciários dependeriam, para o seu custeio, de fonte “carimbada”. No entanto, para que referidos recursos percarn tal condição, bastará que superem o montante de encargos da Previdência Social.

A fim de que não se imagine, aliás, que a ocorrência de superávits do RGPS seria hipótese rara, improvável ou até longínqua, informação interessante pode ser obtida a partir de dados explicitados pelo próprio Fabio Giambiagi em outra publicação. No caso, a intenção do quadro era a de demonstrar as disponibilidades de Caixa da União, a partir do cotejo de receitas e despesas. Entre tais itens, então, foram listados os totais de “Contribuições à Previdência” e o de “Benefícios Previdenciários” (ressalte-se o aspecto de estar sendo considerada exclusivamente a receita das contribuições dos empregados e empregadores). As informações foram expostas em percentuais do PIB do respectivo ano, opção que tem os méritos de torná-las comparáveis, apesar de eventual processo inflacionário, bem como de dar uma ideia da magnitude dos valores.

Tabela 8
Contribuições à Previdência x Benefícios Previdenciários

(informações em % do Produto Interno Bruto – PIB)

Ano	Contribuições à Previdência (A)	Benefícios Previdenciários (B)	Diferença C = (A – B)
1988	4,4	2,7	1,7

²⁷² GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 6. p. 73.

1989	4,6	3,0	1,6
1990	5,4	3,5	1,9
1991	4,6	3,6	1,0
1992	4,6	4,3	0,3
1993	5,2	5,2	0,0
1994	4,9	4,9	0,0
1995	5,4	5,3	0,1

Fonte: extração parcial dos dados da Tabela 4, referente a “Receita e despesa de caixa da União (itens selecionados) – 1988/95”, do trabalho de GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). p. 10.

A tais dados, precisa ser ainda realçado o registro de Fabio Giambiagi de que as diferenças entre a receita da contribuição previdenciária e a despesa com benefícios previdenciários constituíam um “cheque” que era regularmente repassado para custear despesas da Saúde.²⁷³ A esse registro, aliás, pode ser acrescida a informação de Celcino de Carvalho Filho, ainda que desacompanhada de um horizonte temporal preciso – mas em observação constante do segmento em que descreve como era a situação antes do advento da Constituição Federal de 1988 –, de que somente as contribuições incidentes sobre a folha de salários (patronal + empregado) financiavam, além do Regime Geral, cerca de 80% das despesas de toda a área da Saúde e toda a Assistência Social, embora ressalve que esta última, à época, ainda era muito incipiente.²⁷⁴

Esse comentário, aliás, conduz ao questionamento do outro pressuposto, de que o encontro entre “recebimentos próprios” e benefícios previdenciários deveria ser operação de “soma zero”. A Lei 3.807, de 26/8/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social) já dispunha, na alínea *d* de seu art. 69, que a União seria responsável por, além de custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração das instituições de previdência social, “cobrir as insuficiências financeiras e os ‘deficits’ técnicos verificados nas mesmas instituições”.²⁷⁵

Mencionado dispositivo, ademais, ao também dispor sobre as demais fontes de custeio da previdência social, representou a consolidação de sistemática que já vinha, na prática, se configurando na área desde meados da década de 1950, a saber, a da repartição simples, com custeio tripartite. Além disso, no novo formato inaugurado, ficou claro que o governo federal,

²⁷³ GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). item 4. p. 15-17.

²⁷⁴ CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 17.

²⁷⁵ BRASIL. Lei 3.807, de 26/8/1960. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113037&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>, acesso em 23/01/2014.

a par de responder pelos custos administrativos, igualmente possuiria o papel supletivo em relação à sustentabilidade do sistema como um todo.²⁷⁶

Só com base em tal sistemática, já se contaria com argumento suficiente para questionar até que ponto se pode, de fato, falar em “déficit” no RGPS, já que, a princípio, ele é previsto para ser sempre fechado, quando for necessário, pela cobertura da União. Registre-se, ademais, que a obrigatoriedade de a União também contribuir para o sistema previdenciário já estava constitucionalmente prevista nas Cartas de 1934 e 1937.²⁷⁷ A esses argumentos, no entanto, Fabio Giambiagi poderia contrapor a alegação de que se trataria, meramente, de opção contábil e que o “déficit” continuaria existindo.

Com o devido suporte em dados numéricos, no entanto, Júnia Roberta Gouveia Sampaio chama a atenção para aspecto marcadamente distinto, ou seja, de que, durante significativo espaço de tempo, além de nem mesmo cumprir com suas obrigações mínimas para com o sistema previdenciário, a União ainda constrangeu as Caixas e, posteriormente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, a destinar seus recursos para finalidades que nem sempre atendiam às suas expectativas de rentabilidade, tal como a implementação de estatais e a construção de Brasília.²⁷⁸ Ou seja, a situação financeira favorável do sistema previdenciário é que findou servindo de expressivo suporte a diversas políticas governamentais. Essa realidade, aliás, é reconhecida pelo próprio Giambiagi, ainda que ele procure dar a aparência de que seria associada apenas a Getúlio Vargas, o que se verifica não ser verdade.²⁷⁹

Não bastasse tal aspecto, ainda é cabível questionar a validade de tratar-se o RGPS como sistema de “soma zero”, quando, desde a primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), conforme seu art. 30, já se previa, por exemplo, a aposentadoria por velhice, a qualquer um que comprovasse, apenas, 60 (sessenta) contribuições mensais.²⁸⁰ Embora outros

²⁷⁶ SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 139.

²⁷⁷ SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 139.

²⁷⁸ SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. cap. 4. item 4.2.1. p. 141-142.

²⁷⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 7. p. 89.

²⁸⁰ Conforme art. 30 da Lei 3.807, de 26/8/1960. O texto integral da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), em sua forma original, pôde ser encontrado em

exemplos pudessem igualmente ser mencionados no âmbito da LOPS, outra modificação do quadro de beneficiários da Previdência Social tornou o aspecto que se pretende aqui ressaltar ainda mais marcado.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e, pouco depois, com a instituição formal, por intermédio da Lei 8.213/1991, do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os trabalhadores rurais, anteriormente amparados apenas pelo Funrural, foram integralmente incorporados ao sistema de previdência, com os mesmos benefícios destinados àqueles do meio urbano. Não é demasiado ressaltar, contudo, o aspecto de que, anteriormente, os trabalhadores do campo não contribuíam para custear suas aposentadorias e pensões, provindo o custeio do Funrural apenas de contribuições dos produtores rurais.²⁸¹ Não houve qualquer previsão de que o sistema anterior (Funrural) aportasse recursos ao RGPS – ademais, isso, muito provavelmente, não seria viável.

Ademais, ainda em tempos mais recentes, dados divulgados pela Anfip dão conta de como o subsistema rural do RGPS, atingido por imunidades tributárias conferidas ao setor agroexportador e restrito às contribuições previdenciárias de 2,6% para o produtor rural pessoa jurídica e 2,1% para o produtor rural pessoa física, vem apresentando crescentes posições “deficitárias” e dependendo, significativamente, da solidariedade dos trabalhadores da cidade, subsetor em que os “superávits” vêm-se revelando crescentes.²⁸² Tais condições podem ser visualizadas nas Tabelas 9 e 10 a seguir, ressaltando-se que:

a) os dados utilizados pela Anfip provêm das publicações oficiais do Ministério da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil;

b) no caso, os saldos dos subsistemas estão sendo apurados levando em conta apenas as tradicionalmente denominadas receitas previdenciárias, às quais são acrescidas, apenas, as compensações devidas pelas renúncias de receitas decorrentes de políticas governamentais com impacto negativo sobre as contribuições em questão.

Tabela 9

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113037&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>, acesso em 12/5/2014.

²⁸¹ DEMO, Roberto Luís Luchi. O regime jurídico do trabalhador rural no âmbito da seguridade social: o segurado especial e o soldado da borracha. *Revista de direito social*, n. 26. v. 7. abr/jun 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 51 e 54.

²⁸² ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social 2012*. Brasília: Anfip, 2013. capítulo 6. itens 6.1 e 6.2. p. 94-98.

**Receitas, renúncias e despesas do Regime Geral de Previdência Social,
Subsistema Urbano, 2005 a 2012²⁸³**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	115.728	131.405	148.775	171.332	192.917	222.087	259.049	292.028
Previdenciárias	105.086	119.715	136.167	158.383	177.444	207.154	240.534	272.397
Renúncias	10.642	11.690	12.609	12.949	15.474	14.933	18.515	19.632
Despesas	118.626	133.216	147.386	159.565	178.999	199.461	218.616	243.954
Saldo (R\$ milhões)	-2.898	-1.811	1.389	11.767	13.918	22.626	40.433	48.075
Saldo (% PIB)	-0,13	-0,08	0,05	0,39	0,43	0,60	0,98	1,09

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da seguridade social 2012. Brasília: Anfip, 2013. capítulo 6. item 6.1, Tabela 29. p. 95.

**Tabela 10
Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS,
Subsistema Rural, 2005 a 2012**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas	13.158	14.583	16.145	7.266	6.996	8.065	7.997	8.513
Previdenciárias	3.348	3.805	4.245	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763
CPMF - CSLL	7.663	8.420	9.574					
Renúncias	2.147	2.358	2.326	2.293	2.432	3.251	2.641	2.749
Despesas	27.385	32.369	35.189	39.997	44.850	55.726	61.435	71.135
Saldo (R\$ milhões)	-14.227	-17.786	-19.043	-32.732	-37.854	-47.661	-53.438	-62.623
Saldo (% PIB)	-0,7	-0,8	-0,7	-1,1	-1,2	-1,3	-1,3	-1,4

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da seguridade social 2012. Brasília: Anfip, 2013. capítulo 6. item 6.2, Tabela 30. p. 97.

A esse propósito, aliás, verifica-se que Fabio Giambiagi, contraditoriamente com o restante de sua linha de pensamento, explicitamente reconhece, como um dos quatro pilares dos modelos previdenciários, a ideia de solidariedade, correspondente ao benefício mínimo que deve ser pago a qualquer indivíduo, independentemente de contribuição.²⁸⁴

Não é demasiado lembrar, aliás, que a Constituição Federal de 1988 previu, em bloco único, quais seriam as receitas da Seguridade Social, sem distinguir quais dentre elas caberiam apenas à Assistência ou à Saúde, somente tratando de especialização de receitas em

²⁸³ Cabível o esclarecimento de que a publicação da Anfip relativa ao ano de 2013 somente foi disponibilizada quando este trabalho já se encontrava em sua fase de redação final. Assim, infelizmente não houve tempo hábil para seu emprego neste estudo, em que o recurso foi à publicação atinente a 2012.

²⁸⁴ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 7. p. 91. Segundo referido autor, os quatro pilares seriam o (1) da solidariedade social, segundo o qual um benefício básico seria devido a qualquer indivíduo, independentemente de haver contribuído ou não, (2) do benefício, até determinado teto, associado à contribuição compulsória no regime de repartição, (3) de uma contribuição, também compulsória, mas sob o regime de capitalização, em conta individual e (4) de uma contribuição voluntária de capitalização.

relação à Previdência Social.²⁸⁵ Quanto a isso, aliás, necessário destacar o quanto, na configuração atual, nem sempre é fácil distinguir o que seria e o que não seria previdência, no sentido de um seguro social em que o benefício a que se pode ter acesso depende, diretamente, de quanto se contribuiu. Ou seja, afora benefícios claramente assistenciais, que expressamente independem de contribuição prévia – cuja segregação ainda se faz possível –, diversos casos há, tais como os exemplos acima referidos da aposentadoria por idade (ou, como também é por vezes chamada, por velhice) e do trabalhador rural, em que se identifica uma contribuição notadamente insuficiente. Em outras palavras: não se pode afirmar serem elas assistenciais, já que dependem de alguma contribuição; no entanto, seu caráter de seguro social, na acepção mais pura, é questionável, já que aquilo que se paga para obtê-lo é marcadamente insuficiente.

Prosseguindo na análise dos argumentos de Fabio Giambiagi, causa espécie que haja ele inserido a aposentadoria por tempo de serviço ou de contribuição como fator explicativo para o expressivo e desproporcional incremento do gasto real do INSS no período de 1994 a 2004, no mesmo nível dos aumentos reais ao salário mínimo e das mudanças em relação às aposentadorias do meio rural. Seu argumento, no entanto, padece de sustentação quanto a dois aspectos. Primeiro, não houve, na Constituição Federal de 1988, alteração significativa em relação à aposentadoria por tempo de serviço – aliás, o próprio Giambiagi não a aponta.²⁸⁶ Além disso, a não ser no caso dos trabalhadores rurais, em que os benefícios básicos anteriormente previstos foram dobrados pela nova Carta, o incremento de aposentadorias do meio urbano tenderia a gerar reflexos tanto no valor total de dispêndios quanto no estoque de benefícios.

Ademais, referindo-se a período anterior, dados de estudo realizado sob os auspícios do IPEA dão conta de que, ainda em 1988, 57% (cinquenta e sete por cento) das receitas de contribuições sobre a folha de pagamento eram suficientes para financiar tanto os benefícios previdenciários quanto os assistenciais. O maior comprometimento das despesas adveio, efetivamente, da ampliação do rol de beneficiários, principalmente no que se refere àqueles que jamais haviam contribuído para o sistema (como exemplo mais marcante, são citados os

²⁸⁵ Conforme Art. 195 e 167, inc. XI, da CF/1988. Vide ALVES, Karina Suzana da Silva. O financiamento da seguridade social e a ausência de vinculação direta das contribuições para a previdência social. Revista de previdência social, n. 389, v. 37. São Paulo, 2013. p. 314-316.

²⁸⁶ Acerca das inovações aportadas pela Constituição Federal de 1988 em relação à Previdência Social, vide TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. item IV. p. 25-26.

beneficiários do meio rural). Nesse sentido, observou aquele estudo que, em 1992, ou seja, apenas quatro anos depois, o percentual necessário passou a ser de 87% (oitenta e sete por cento).²⁸⁷

Quanto ao pronunciamento do autor a respeito do fator previdenciário, pretende-se, aqui, examinar sua argumentação sobre o tema naquilo que se entende que, na obra enfocada, foi seu objetivo, a saber, o de servir de mais um argumento em sua condenação à aposentadoria por tempo de serviço ou de contribuição.

Levanta ele o questionamento quanto a qual seria o plano de aposentadoria privado que, a alguém que contribuiu por 36 anos e com uma expectativa de vida posterior de mais 22 anos, estaria pagando um valor de retirada mensal correspondente a esse benefício integral.²⁸⁸ Verifica-se, todavia, que Fabio Giambiagi apenas levanta a questão, sem apresentar dados que confirmem sua tese. Pretendendo-se, então, aferir a consistência de seu argumento, buscou-se a simulação de um plano de aposentadoria junto a instituição financeira. Propositamente, evitou-se o recurso a instituições mais arrojadas, a fim de que o procedimento não fosse acusado de haver obtido os resultados a partir de riscos elevados. A escolha, então, tendo ainda em conta facilidades de acesso via página na Internet, recaiu sobre os planos Brasilprev.

A simulação foi promovida, então, através do *site* do Banco do Brasil,²⁸⁹ escolhendo-se um plano PGBL Fix (ou seja, com o perfil mais conservador disponível), para pessoa do sexo feminino, com a idade inicial de 25 anos, informando-se uma contribuição mensal de R\$ 200,00, valor redondo selecionado por questão de simplicidade, mas que se pode afirmar correspondente a 31% de R\$ 645,16 ($R\$ 200,00 \times \frac{100\%}{31\%} = R\$ 645,16$), sempre optando-se pelo benefício vitalício e por não abater as contribuições mensais do imposto de renda.

Como primeiro experimento, foi inserido o tempo de contribuição, e para o início do usufruto do benefício, do mesmo interregno utilizado por Giambiagi, ou seja, 36 anos. Oportuno o registro de que, tendo por base dados de 2012, ou seja, um pouco mais atualizados, a expectativa de vida das mulheres, aos 61 anos (idade em que, na simulação aqui

²⁸⁷ RANGEL, Leonardo Alves; *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Políticas sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da constituição federal. Brasília: IPEA, 2008. p. 50. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 20/5/2011.

²⁸⁸ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 9. p. 113.

²⁸⁹ <http://www.bb.com.br>.

desenvolvida, a contribuinte do PGBL começaria a usufruir do plano), era de 83,5 anos.²⁹⁰ É ainda preciso reconhecer que, nos últimos censos demográficos, a tendência verificada tem sido de a expectativa de vida do brasileiro aumentar um pouco a cada ano. Foram levadas a efeito, ainda, duas outras simulações, mantidos os demais parâmetros e alterando-se, apenas, o tempo de contribuição, para 35 e 30 anos. Os resultados de todas as simulações são exibidos na tabela a seguir.

Tabela 11
Simulações de Aposentadoria – Brasilprev – PGBLFix

Tempo de Contribuição (anos)	Idade ao se aposentar (anos)	Expectativa de sobrevida ao se aposentar (anos)	Saldo acumulado (em R\$)	Benefício mensal vitalício estimado (em R\$)
36	61	22,5	226.870,17	1.026,25
35	60	23,3	213.766,62	947,41
30	55	27,4	161.156,92	651,53

Fonte dos planos de aposentadoria: <http://www.bb.com.br>.

Parâmetros: pessoa do sexo feminino, com 25 anos de idade, versando a contribuição mensal de R\$ 200,00, sem contribuição extra inicial, optando-se por não abater as contribuições no Imposto de Renda.

As informações acerca das expectativas de vida foram obtidas de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2012/defaulttab_pdf.shtm, acesso em 12/7/2014.

Os próprios dados, portanto, respondem ao questionamento levantado por Giambiagi, verificando-se que, até mesmo para o período de contribuição de 30 anos e considerada uma sobrevida de pouco mais de 27 anos, o retorno é a previsão de benefício correspondente a pouco mais do que 100% do valor que seria esperado receber do RGPS. E, no caso, não se pode arguir que não se estaria considerando a taxa de administração do plano, nem que a instituição financeira não estaria contando com o risco de a beneficiária ser “excessivamente” longeva. Optou-se por também incluir, na tabela, a informação atinente ao saldo acumulado, a fim de demonstrar o potencial de crescimento de aplicação remunerada a juros compostos, ainda que a prestação mensal seja significativamente reduzida, como no caso, aspecto que é por muitos ignorado.

Passa-se, então, a avaliar a consistência do “Exemplo de capitalização com perfeita previsão”, do qual se questiona, desde logo, a opção por um salário por ano e, consequentemente, também uma única capitalização de juros por ano. Por certo que se reconhece que a escolha feita por aquele autor justifica-se em termos práticos, já que a exposição de remunerações mensais resultaria em tabela significativamente maior, bem como

²⁹⁰

Conforme tabela disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2012/defaulttab_pdf.shtm, acesso em 12/7/2014.

que o efeito prático do modelo por ele adotado, em termos de revelar por quanto tempo o montante acumulado suportaria o pagamento do benefício, é praticamente o mesmo.²⁹¹

No entanto, aponta-se, aqui, como limitação da opção por ele realizada a de não demonstrar o potencial de incremento de recursos poupados, quando submetidos ao regime de juros compostos, circunstância que, certamente, não é por ele ignorada, mas que com frequência não é do conhecimento de muitos. O impacto visual muito provavelmente seria outro, ao explicitar-se que, ao final de 35 anos de contribuição mensal de R\$100,00, com juros capitalizados mensalmente, se haveria atingido, em vez dos R\$ 2.442,33 expostos na Tabela 6, a soma de R\$ 29.944,19.

A crítica mais contundente que se dirige ao modelo de Giambiagi, contudo, diz respeito à taxa de juros por ele empregada. Opta, aquele autor, em mais de uma oportunidade, por estabelecer que as contribuições seriam remuneradas à taxa real de 3% ao ano. No entanto, em momento algum esclarece que fundamentos utilizou para chegar a tal patamar de juros. Aliás, em sentido diverso, reconhece que os juros em tal patamar seriam “muito baixos comparativamente aos que foram observados nos últimos 15 anos”. O único argumento por ele apresentado em defesa do percentual de juros por ele fixado, ademais, é o de que representaria “parâmetro atuarial normal em um país que já tenha conquistado definitivamente a estabilidade, como se espera que seja o caso do nosso futuro”.²⁹² Quanto a esse “parâmetro atuarial normal”, contudo, não aporta estudo embasador algum.

Ora, em sentido significativamente distinto, tem-se que a caderneta de poupança brasileira, ferramenta popular de investimento, vem oferecendo em regra, desde o advento da Lei 4.380/1964,²⁹³ a reposição da eventual corrosão inflacionária mais um rendimento de 0,5% ao mês, ou seja, pouco mais de 6% ao ano, rendimento esse somente não mantido em tal nível no período de 31/5/2012 a 28/8/2013.²⁹⁴ Mesmo nesse curto período, contudo, verifica-se que, em sua pior fase, de 11/10/2012 a 17/4/2013, a remuneração da poupança ainda esteve

²⁹¹ Em uma planilha em que os juros de 3% a.a. fossem divididos por 12, promovendo-se, então, com base na taxa de juros proporcional, a capitalização mensal, o resultado seria de o montante obtido, após 35 anos, ser suficiente para suportar o pagamento da aposentadoria até o final do ano 60 (ou seja, em exemplo similar ao de Giambiagi, o ano em que o beneficiário completará 80 anos de idade), e por mais 5 meses do ano seguinte.

²⁹² GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 138-139.

²⁹³ Conforme informação disponível em <http://www.caixa.gov.br/Voce/poupanca/historia.asp>, acesso em 14/12/2013.

²⁹⁴ Conforme informação disponível em <http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>, acesso em 14/12/2013.

no patamar de 5,075% ao ano. Não é demasiado ressaltar, aliás, o aspecto já mencionado de que se trata, no caso, de ativo de fácil acesso, não sendo sem fundamento a suposição de que os investidores de maior porte, como costuma ser o caso de fundos de pensão e aposentadoria, consigam remunerações superiores.

A tal parâmetro, no entanto, poder-se-ia levantar questionamento de que a remuneração da poupança poderia nem sempre ser real, em função de eventuais manipulações dos índices de inflação por parte do governo. Ainda que esse fosse o caso, no entanto, o que se verifica é que bastariam pequenas variações da taxa de juros de remuneração das contribuições para mudar significativamente o quadro desenhado por Fabio Giambiagi. Aliás, não fica claro por que aquele autor insistiu no mesmo percentual de remuneração, sem abrir a menor chance para reduzidas variações.

Na Tabela 12 a seguir, mantidos os demais parâmetros e sistemática propostos por Giambiagi, modificou-se, apenas, a taxa de remuneração das contribuições, sendo ela estipulada em 4% ao ano. Necessário, ainda, o esclarecimento de que optou-se por, mesmo após o 36º ano, prosseguir informando o salário, sendo que a partir daquele momento, tal importância é apenas subtraída do saldo capitalizado, não mais servindo para cálculo de contribuição. Demonstrando o potencial de pequenas variações da taxa nas aplicações remuneradas por juros compostos, verifica-se que só com o incremento para 4%, o total capitalizado foi suficiente, com folga, para arcar com a aposentadoria até o ano 80, ou seja, até que o beneficiário complete 100 anos de idade.

Tabela 12
1ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi

Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)
1	100,00	34,96	41	140,26	2.799,32
2	101,00	71,67	42	140,26	2.771,04
3	102,01	110,19	43	140,26	2.741,62
4	103,03	150,62	44	140,26	2.711,03
5	104,06	193,02	45	140,26	2.679,21
6	105,10	237,49	46	140,26	2.646,12
7	106,15	284,09	47	140,26	2.611,71
8	107,21	332,94	48	140,26	2.575,92
9	108,29	384,11	49	140,26	2.538,70
10	109,37	437,71	50	140,26	2.499,99

11	110,46	493,84	51	140,26	2.459,73
12	111,57	552,59	52	140,26	2.417,86
13	112,68	614,09	53	140,26	2.374,32
14	113,81	678,44	54	140,26	2.329,04
15	114,95	745,76	55	140,26	2.281,94
16	116,10	816,18	56	140,26	2.232,96
17	117,26	889,81	57	140,26	2.182,02
18	118,43	966,81	58	140,26	2.129,04
19	119,61	1.047,30	59	140,26	2.073,95
20	120,81	1.131,42	60	140,26	2.016,65
21	122,02	1.219,34	61	140,26	1.957,06
22	123,24	1.311,19	62	140,26	1.895,08
23	124,47	1.407,15	63	140,26	1.830,63
24	125,72	1.507,39	64	140,26	1.763,59
25	126,97	1.612,07	65	140,26	1.693,88
26	128,24	1.721,39	66	140,26	1.621,38
27	129,53	1.835,52	67	140,26	1.545,98
28	130,82	1.954,68	68	140,26	1.467,56
29	132,13	2.079,06	69	140,26	1.386,00
30	133,45	2.208,87	70	140,26	1.301,18
31	134,78	2.344,35	71	140,26	1.212,97
32	136,13	2.485,71	72	140,26	1.121,23
33	137,49	2.633,20	73	140,26	1.025,83
34	138,87	2.787,08	74	140,26	926,60
35	140,26	2.947,60	75	140,26	823,41
36	140,26	2.925,24	76	140,26	716,09
37	140,26	2.901,99	77	140,26	604,47
38	140,26	2.877,82	78	140,26	488,39
39	140,26	2.852,67	79	140,26	367,67
40	140,26	2.826,52	80	140,26	242,12

Hipóteses: Crescimento salarial de 1% ao ano; taxa de juros de 4% ao ano; alíquota de contribuição de 34,958827%; período contributivo: 35 anos.

A esse contraexemplo, todavia, Giambiagi poderia objetar o aspecto de ainda se estar utilizando o coeficiente de cálculo da contribuição de 35,958827%, que seria superior ao atualmente previsto para o RGPS, de 31% (11% do empregado + 20% do empregador). A isso caberia responder, contudo, que sua ponderação teria procedência parcial, já que a contribuição patronal, efetivamente, corresponde, nos termos do inc. I do art. 22 da Lei 8.212/1991, a 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos

empregados, não se sujeitando, portanto, ao teto de pagamento de benefícios do RGPS. Pode acontecer, portanto, que o total recolhido até supere os 31%.²⁹⁵

De todo modo, entretanto, ainda que oferecendo a oportunidade de analisar a consistência do modelo tendo por base parâmetros ainda mais próximos da realidade, uma vez mais utilizando a mesma sistemática de Giambiagi, só que alterando a alíquota de contribuição para 31%, verifica-se que bastaria conseguir-se a taxa de remuneração de 4,35% ao ano, para alcançar-se resultado similar ao demonstrado na Tabela 12, conforme se pode constatar pelo que é espelhado na Tabela 13.

Tabela 13
2ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi

Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)
1	100,00	31,00	41	140,26	2.671,81
2	101,00	63,66	42	140,26	2.647,78
3	102,01	98,05	43	140,26	2.622,70
4	103,03	134,26	44	140,26	2.596,53
5	104,06	172,35	45	140,26	2.569,22
6	105,10	212,43	46	140,26	2.540,73
7	106,15	254,58	47	140,26	2.510,99
8	107,21	298,89	48	140,26	2.479,96
9	108,29	345,46	49	140,26	2.447,58
10	109,37	394,39	50	140,26	2.413,79
11	110,46	445,79	51	140,26	2.378,53
12	111,57	499,77	52	140,26	2.341,74
13	112,68	556,44	53	140,26	2.303,35
14	113,81	615,93	54	140,26	2.263,29
15	114,95	678,35	55	140,26	2.221,48
16	116,10	743,85	56	140,26	2.177,86
17	117,26	812,56	57	140,26	2.132,34
18	118,43	884,62	58	140,26	2.084,84
19	119,61	960,18	59	140,26	2.035,27
20	120,81	1.039,40	60	140,26	1.983,55
21	122,02	1.122,44	61	140,26	1.929,58
22	123,24	1.209,47	62	140,26	1.873,25
23	124,47	1.300,67	63	140,26	1.814,48

²⁹⁵ Por certo que ainda se haveria de reconhecer que nem toda espécie de segurado conta com contribuições à base de 31%, tal como é o caso do facultativo e do individual.

24	125,72	1.396,22	64	140,26	1.753,16
25	126,97	1.496,32	65	140,26	1.689,16
26	128,24	1.601,16	66	140,26	1.622,38
27	129,53	1.710,97	67	140,26	1.552,70
28	130,82	1.825,95	68	140,26	1.479,98
29	132,13	1.946,34	69	140,26	1.404,10
30	133,45	2.072,37	70	140,26	1.324,92
31	134,78	2.204,30	71	140,26	1.242,30
32	136,13	2.342,39	72	140,26	1.156,08
33	137,49	2.486,91	73	140,26	1.066,11
34	138,87	2.638,14	74	140,26	972,23
35	140,26	2.796,38	75	140,26	874,27
36	140,26	2.777,76	76	140,26	772,04
37	140,26	2.758,34	77	140,26	665,37
38	140,26	2.738,07	78	140,26	554,05
39	140,26	2.716,92	79	140,26	437,90
40	140,26	2.694,85	80	140,26	316,69

Hipóteses: Crescimento salarial de 1% ao ano; taxa de juros de 4,35% ao ano; alíquota de contribuição de 31,00%; período contributivo: 35 anos.

Situação ainda mais marcante pode ser alcançada caso se logre obter, para a remuneração das contribuições capitalizadas, a taxa de 4,70% ao ano. Consoante se pode constatar por intermédio da Tabela 14 a seguir, nesse caso, mesmo após cessadas as contribuições e iniciado o pagamento do benefício, o saldo capitalizado mostra-se crescente. Ou seja, se teria um *funding* capaz de suportar pagamentos infinitos do valor da aposentadoria.

Tabela 14
3ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi

Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)
1	100,00	31,00	41	140,26	2.997,43
2	101,00	63,77	42	140,26	2.998,06
3	102,01	98,39	43	140,26	2.998,71
4	103,03	134,95	44	140,26	2.999,39
5	104,06	173,55	45	140,26	3.000,10
6	105,10	214,29	46	140,26	3.000,85
7	106,15	257,27	47	140,26	3.001,63
8	107,21	302,60	48	140,26	3.002,45

9	108,29	350,39	49	140,26	3.003,31
10	109,37	400,76	50	140,26	3.004,21
11	110,46	453,84	51	140,26	3.005,15
12	111,57	509,76	52	140,26	3.006,13
13	112,68	568,65	53	140,26	3.007,16
14	113,81	630,65	54	140,26	3.008,24
15	114,95	695,93	55	140,26	3.009,37
16	116,10	764,63	56	140,26	3.010,55
17	117,26	836,91	57	140,26	3.011,79
18	118,43	912,96	58	140,26	3.013,09
19	119,61	992,95	59	140,26	3.014,44
20	120,81	1.077,07	60	140,26	3.015,86
21	122,02	1.165,52	61	140,26	3.017,35
22	123,24	1.258,50	62	140,26	3.018,91
23	124,47	1.356,24	63	140,26	3.020,54
24	125,72	1.458,95	64	140,26	3.022,25
25	126,97	1.566,89	65	140,26	3.024,04
26	128,24	1.680,29	66	140,26	3.025,91
27	129,53	1.799,41	67	140,26	3.027,87
28	130,82	1.924,54	68	140,26	3.029,92
29	132,13	2.055,95	69	140,26	3.032,07
30	133,45	2.193,95	70	140,26	3.034,32
31	134,78	2.338,85	71	140,26	3.036,67
32	136,13	2.490,98	72	140,26	3.039,14
33	137,49	2.650,68	73	140,26	3.041,72
34	138,87	2.818,31	74	140,26	3.044,43
35	140,26	2.994,25	75	140,26	3.047,26
36	140,26	2.994,72	76	140,26	3.050,22
37	140,26	2.995,21	77	140,26	3.053,32
38	140,26	2.995,73	78	140,26	3.056,57
39	140,26	2.996,27	79	140,26	3.059,97
40	140,26	2.996,84	80	140,26	3.063,53

Hipóteses: Crescimento salarial de 1% ao ano; taxa de juros de 4,70% ao ano; alíquota de contribuição de 31,00%; período contributivo: 35 anos.

Até mesmo no caso das mulheres, cujo tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria integral seria de 30 anos, verifica-se ser possível alcançar fundo suficiente para manter seus benefícios até a idade de 100 anos, mediante a obtenção da taxa de juros de

5,18% ao ano (ou seja, em patamar pouco superior ao da pior remuneração da caderneta de poupança já observado até hoje, de 5,075% a.a.), conforme ilustrado na Tabela 15.

Tabela 15

4ª Alternativa ao “Exemplo de capitalização com perfeita previsão” de Fabio Giambiagi

Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	Ano	Salário (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)
1	100,00	31,00	41	133,45	2.224,92
2	101,00	63,92	42	133,45	2.206,72
3	102,01	98,85	43	133,45	2.187,58
4	103,03	135,91	44	133,45	2.167,44
5	104,06	175,21	45	133,45	2.146,27
6	105,10	216,87	46	133,45	2.123,99
7	106,15	261,01	47	133,45	2.100,57
8	107,21	307,76	48	133,45	2.075,92
9	108,29	357,27	49	133,45	2.050,01
10	109,37	409,68	50	133,45	2.022,75
11	110,46	465,15	51	133,45	1.994,08
12	111,57	523,83	52	133,45	1.963,92
13	112,68	585,90	53	133,45	1.932,20
14	113,81	651,53	54	133,45	1.898,84
15	114,95	720,91	55	133,45	1.863,75
16	116,10	794,24	56	133,45	1.826,84
17	117,26	871,73	57	133,45	1.788,02
18	118,43	953,60	58	133,45	1.747,19
19	119,61	1.040,08	59	133,45	1.704,24
20	120,81	1.131,41	60	133,45	1.659,07
21	122,02	1.227,84	61	133,45	1.611,56
22	123,24	1.329,65	62	133,45	1.561,59
23	124,47	1.437,11	63	133,45	1.509,03
24	125,72	1.550,52	64	133,45	1.453,74
25	126,97	1.670,20	65	133,45	1.395,60
26	128,24	1.796,47	66	133,45	1.334,44
27	129,53	1.929,68	67	133,45	1.270,11
28	130,82	2.070,20	68	133,45	1.202,45
29	132,13	2.218,39	69	133,45	1.131,29
30	133,45	2.374,67	70	133,45	1.056,44
31	133,45	2.364,23	71	133,45	977,71

32	133,45	2.353,25	72	133,45	894,91
33	133,45	2.341,70	73	133,45	807,81
34	133,45	2.329,55	74	133,45	716,21
35	133,45	2.316,77	75	133,45	619,86
36	133,45	2.303,32	76	133,45	518,52
37	133,45	2.289,19	77	133,45	411,92
38	133,45	2.274,31	78	133,45	299,81
39	133,45	2.258,67	79	133,45	181,89
40	133,45	2.242,22	80	133,45	57,86

Hipóteses: Crescimento salarial de 1% ao ano; taxa de juros de 5,18% ao ano; alíquota de contribuição de 31,00%; período contributivo: 30 anos.

Restaria a abordar, por fim, o demonstrativo apresentado por Fabio Giambiagi, reproduzido na Tabela 7 acima, em que defende que, ainda que mediante contribuições em um plano de capitalização, as aposentadorias obtidas após 30 ou 35 anos de contribuição teriam sua continuidade irremediavelmente condicionada, após o decurso de algum tempo, a significativos subsídios governamentais.²⁹⁶

Acerca de tal modelo, contudo, já se teve a oportunidade, em momento anterior deste estudo, de questionar o emprego da taxa de remuneração haver sido fixada por aquele autor, sem justificativa devidamente fundamentada, em 3% ao ano. Para o mesmo exercício por ele proposto, no caso de aposentadorias aos 35 anos de contribuição, bastaria obter remuneração anual de pelo menos 5,5%, para que o montante acumulado fosse suficiente para suportar o benefício, com folga, até que o indivíduo viesse a completar 100 anos de idade.

Caberia também questionar, para o modelo proposto, a hipótese utilizada de 3% de aumento real do salário por ano, reconhecida até mesmo por aquele autor como parâmetro que pode estar “inchando” o valor da aposentadoria. Opta ele, no entanto, por minimizar o efeito de eventuais alterações sobre tal parâmetro, sob a alegação de que os subsídios demonstrados seriam tão elevados, que não poderiam ser afastados por hipóteses diferentes ou aposentadorias mais baixas.²⁹⁷

No entanto, o que se constata é que o ganho real constante de 3% ao ano importa, ao final de 35 anos, em que a remuneração final corresponda a mais de 2,73 vezes a inicial. Em

²⁹⁶ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 140.

²⁹⁷ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 140-141.

contrapartida, se os ganhos reais fossem de 2% ou de 1%, os salários finais corresponderiam a cerca de, respectivamente, 1,96 e 1,40 vez o salário inicial. Ressalte-se que, aqui, a referência não é à recomposição de perdas inflacionárias, mas a ganhos reais efetivos.

A mera redução do ganho anual de 3% para 2% importaria que, a fim de obter-se o mesmo efeito referido acima, de assegurar o recebimento de aposentadoria até que o beneficiário atinja a idade de 100 anos, bastasse obter-se, para a remuneração das contribuições efetuadas, a taxa de 4,88% a.a. No caso em que os ganhos reais fossem estimados, então, em 1% ao ano, seria suficiente que a remuneração do capital investido fosse de, ao menos, 4,31%.

Há, ainda, uma última premissa utilizada pelo autor, que vale ser avaliada. No modelo em que foram projetados quais seriam os subsídios necessários para suportar as aposentadorias, previu-se, do mesmo modo que nos outros modelos antes apresentados, que o benefício de aposentadoria corresponderia ao mesmo valor do último salário. No entanto, o próprio Giambiagi reconhece que a regra vigente quando da elaboração de sua tabela seria a média dos últimos 36 salários mensais de contribuição, embora ele minimize o impacto da regra.²⁹⁸

Só a promoção de tal alteração, contudo, já seria suficiente para que a taxa necessária, para obter-se “poupança” suficiente para suportar o pagamento de aposentadoria até os 100 anos de idade, fosse reduzida para 5,37%. Além disso, contudo, no momento da primeira publicação da obra analisada, agosto de 2006,²⁹⁹ já havia sido expedida a Lei 9.876/1999, após cujo regramento o salário-benefício passou a ser estabelecido com base na média de 80% dos maiores salários de contribuição, contados a partir de julho de 1994.³⁰⁰

Considerando, então, que, no modelo por ele apresentado, os ganhos reais seriam constantes, pode-se assumir que os maiores salários de contribuição são os mais recentes. Além disso, seria razoável supor que, se o cálculo é divulgado em agosto de 2006, ele já compreenderia, a partir de julho de 1994, ao menos 12 anos, fazendo, portanto, com que devessem ser levados em conta os salários de 9,6 anos.

²⁹⁸ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. Tabela 11.5. p. 141.

²⁹⁹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Apresentação. p. XXV.

³⁰⁰ FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. Benefícios da seguridade social. Brasília: Fundação Anfip, 2014. p. 15.

Ainda que, por uma questão de manter-se os mesmos parâmetros até aqui utilizados, por meio dos exemplos de “salários anuais”, se optasse por computar apenas os salários dos últimos 9 anos, verifica-se que, para obter montante suficiente para suportar o pagamento de aposentadorias até a idade de 100 anos, bastaria obter-se a remuneração, para as contribuições, de 5,10% a.a.

Como um dos fechos para seu posicionamento sobre o tema da aposentadoria por tempo de contribuição, ao sentimento de que, com o pagamento de contribuições durante 35 anos, se faria jus a uma “boa aposentadoria”, Giambiagi responde por meio de assertiva pouco comprometedora, que os números sugeririam que, “do ponto de vista financeiro, isso nem sempre é correto”.³⁰¹ Ora, tendo por base em declaração com tal grau de incerteza, qualquer conclusão poderia ser esperada. Por certo que, mantidos os demais parâmetros por ele propostos, com a remuneração de taxas de 3% a.a. ou inferiores, não haveria como acumular montante suficiente para manter as aposentadorias por mais do que 18 anos, e isso sem levar em conta as despesas de administração do fundo.

Uma vez mais se chama a atenção, contudo, para o aspecto de que em momento algum logrou Giambiagi explicar, de modo convincente, de onde foi “sacada” referida taxa de 3% a.a. Aliás, em sentido diverso, em trecho de sua obra em que procura desmistificar os juros da dívida pagas pelo Governo, chega ele a declarar que seria um bom “alvo” para o Brasil chegar, “ao final da gestão de governo de 2007/2010 com uma taxa de juros real da ordem de 6%, para avançar na próxima década rumo a taxas reais inferiores, de 4% a 5% ao ano, como as que vigoram nas economias emergentes mais bem-sucedidas”.³⁰² Ou seja, de acordo com suas próprias palavras, o parâmetro utilizado em seus exemplos, além de não ocorrido no Brasil, ainda não se haveria verificado nem mesmo nas economias similares de maior sucesso.

Ora, as simulações desenvolvidas neste trabalho, por sua vez, tomaram por base, para a remuneração das contribuições, taxas até mesmo mais reduzidas do que as pagas pela caderneta de poupança brasileira em seus cinquenta anos de história. Possibilidades são sempre o que são, ou seja, projeções com algum grau de incerteza. Entretanto, entende-se razoável considerar-se de alguma superioridade aquelas feitas com base na demonstração da consistência de seus parâmetros.

³⁰¹ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 141.

³⁰² GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 4. p. 54.

No caso da aposentadoria das mulheres, cujo requisito seria de 5 anos a menos de contribuição, o posicionamento de Giambiagi é um pouco mais incisivo, ao asseverar que, “definitivamente, em termos atuariais”, não haveria “condições de justificar um coeficiente de reposição elevado”.³⁰³

Embora seja difícil estimar o que teria o autor por “elevado”, o que se verifica, efetivamente, é que, mesmo que mantidos os demais parâmetros propostos por aquele autor (reajuste real de 3% a.a. e pagamento do benefício tendo por base o último salário), mas com a alíquota de contribuição de 31%, seria possível, mediante a obtenção de taxa de juros inferior à praticada pela caderneta de poupança na quase totalidade de sua história após a institucionalização da correção monetária e só ligeiramente superior à pior taxa de juros daquele ativo até hoje, acumular montante suficiente para o pagamento da aposentadoria até que a beneficiária complete 100 anos de idade.

O estudo dos argumentos do autor aqui desenvolvido, portanto, revelou falhas, primeiramente, na construção de suas premissas básicas, tal como quando defende que RGPS deveria depender, para o seu custeio, de fonte “carimbada” (seus recebimentos próprios) e ao mesmo tempo advoga que, para que referidos recursos percam tal condição, bastará que superem o montante de encargos da Previdência Social.

Revelou-se, também, de frágil sustentação o pressuposto de que, no âmbito do RGPS, o encontro entre “recebimentos próprios” e benefícios previdenciários deveria, necessariamente, ser operação de “soma zero”, tanto à vista do quadro constitucional e legislativo atinente à matéria, quanto à luz da constatação de que, durante significativo espaço de tempo, a situação favorável do sistema previdenciário é que findou por servir de expressivo suporte a diversas políticas governamentais, bem como diante do fato de que, já algum tempo e, em especial após a Constituição Federal de 1988, há diversas situações em que benefícios tipicamente previdenciários não contam com a correspondente receita própria em montante suficiente, dependendo, para seu pagamento, da solidariedade dos outros filiados ou do aporte governamental.

Aliás, em estreita conformidade com as disposições constitucionais, apresenta-se o dispositivo elaborado pela Anfip, a partir de dados divulgados pelos anuários estatísticos da Previdência Social e extraídos do Siafi, a respeito da execução do orçamento da seguridade

³⁰³ GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. cap. 11. p. 141.

social como um todo, conforme Tabela 16 a seguir, em que se espelha situação significativamente distinta de todo o quadro alarmante defendido por Giambiagi.

Tabela 16
Receitas, despesas e resultado do Orçamento da Seguridade Social, 2008 a 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas Realizadas					
1. Receita de contribuições sociais (1)(2)	359.840	375.887	441.266	509.064	568.759
Cofins	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555
CSLL	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488
PIS/Pasep	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778
CPMF (3) e Outras contribuições (4)	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765
2. Receitas de entidades da Seguridade	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044
Recursos próprios do MDS	161	217	361	159	173
Recursos próprios do MPS	466	96	68	362	360
Recursos próprios do MS	2.568	2.790	2.982	3.556	3.573
Recursos próprios do FAT (5)	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447
Taxas, multas e juros da Fiscalização	326	388	455	525	491
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (6)	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774
Receitas da Seguridade Social	375.417	392.076	458.285	528.193	590.577
Despesas Realizadas					
1. Benefícios previdenciários	199.562	225.096	254.859	281.438	316.590
Previdenciários urbanos	158.953	178.999	198.061	218.616	243.954
Previdenciários rurais	39.997	44.850	55.473	61.435	71.135
Compensação previdenciária (7)	612	1.246	1.325	1.387	1.500
2. Benefícios assistenciais	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324
Assistenciais – LOAS	13.748	16.864	20.380	23.353	28.485
Assistenciais – RMV	1.893	1.848	1.854	1.764	1.839
3. Bolsa-Família e outras transferências	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530
4. EPU – Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774
5. Saúde: despesas do MS (8)	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063
6. Assistência social: despesas do MDS (8)	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669
7. Previdência social: despesas do MPS (8)	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171
8. Outras ações da seguridade social	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824
9. Benefícios FAT	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950
10. Outras ações do FAT	722	607	551	565	541
Despesas da Seguridade Social	310.716	359.416	401.610	451.000	512.436
Resultado da Seguridade Social	64.701	32.660	56.675	77.193	78.141

Notas: (1) Apenas as receitas previdenciárias líquidas; (2) acrescidas das compensações pela desoneração da folha (R\$1,7 bilhão transferido e R\$ 2,4 bilhões não repassados); (3) A CPMF foi extinta em 2007; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) inclusive as receitas patrimoniais do FAT; (6) corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (7) compensações com outros regimes previdenciários; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento.

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Análise da seguridade social 2012. Brasília: Anfip, 2013. capítulo 1. item 1.4, Tabela 5. p. 26-27.

Por fim, procedendo-se ao exame dos modelos matemáticos apresentados por aquele autor com vistas a demonstrar a inviabilidade de as contribuições, durante 35 ou 30 anos, virem a constituir fundo suficiente para suportar o pagamento de aposentadorias por todo o tempo de sobrevivência do aposentado, bastaram pequenos incrementos na taxa por ele utilizada para remunerar as contribuições para contraditar sua tese. Isso, presentes os aspectos de que aquele autor não logrou explicar de maneira aceitável como obteve o índice por ele usado, bem como de que as taxas utilizadas nos contraexemplos são todas inferiores às historicamente pagas pela caderneta de poupança e, até mesmo, admitidas como verificáveis no Brasil pelo próprio Fabio Giambiagi.

CONCLUSÃO

Significativa parcela das manifestações a respeito da difícil situação da Previdência Social brasileira, mesmo no que se refere ao objeto deste trabalho, adstrito ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tomam por base o entendimento de que ele deveria manter-se apenas com suas “receitas próprias”. Desde logo, no entanto, as análises desenvolvidas neste trabalho demonstraram, primeiramente, o aspecto de não haver base constitucional ou legal para restringir, entre as receitas da Seguridade Social, aquelas que poderiam ser utilizadas pela Previdência Social. Aliás, o que se verifica é que, se alguma especialização de receitas há, no caso, é somente em favor da Previdência Social, por força do disposto no inc. XI do art. 167 da Constituição Federal de 1988. Para as demais áreas, não há bases constitucionais ou legais para estabelecer-se uma vinculação exclusiva. Em poucas palavras, poder-se-ia até mesmo afirmar que todas as receitas da Seguridade Social também são da Previdência Social, mas não se pode afirmar o inverso.

Além disso, foi possível verificar que, ainda no período anterior ao da Lei Maior ora vigente, já havia disposições a respeito da vinculação de outras receitas à previdência social, isso mesmo antes de falar-se no conceito mais abrangente de seguridade social. Ou seja, nem mesmo o ordenamento jurídico anterior fornece subsídios para que se conclua de onde proviriam os entendimentos a respeito da frequentemente arguida limitação de fontes da previdência social.

Ao que tudo indica, aliás, tal tendência, de defender as denominadas “receitas previdenciárias” como as únicas que deveriam custear a previdência social, funda-se apenas em tradição, tradição essa que não se sabe até que ponto não foi propositalmente “construída”. A esse respeito, ademais, verifica-se que restrição inserida, por força da EC 20/1998, no inc. XI do art. 167 do texto constitucional, segundo a qual as contribuições dos empregadores sobre a folha de salários e as dos trabalhadores somente poderiam ser empregadas para o pagamento de benefícios do RGPS, foi convertida, de uma garantia adicional para o sistema, em arma a ele oposta, ao utilizar-se o dispositivo para argumentar, então, que essas deveriam ser as únicas fontes de recursos.

A acusação de que o entendimento aqui adotado, da diversidade de custeio da Previdência Social, estaria imbuído de excessivo formalismo e que o mais adequado, considerado o tripé “realidade, necessidade, possibilidade”, seria defender-se o posicionamento sustentado na referida tradição, precisa ser vista à luz de um de seus

principais pressupostos, o de que a previdência social permaneceria vinculada ao modelo de seguro social. Naquele modelo, os benefícios somente seriam acessíveis àqueles que efetuassem as prévias e correspondentes contribuições. No entanto, já faz algum tempo que o Regime Geral abrange categorias de beneficiários cujas contribuições não se apresentam em nível suficiente para suportar os respectivos benefícios.

O recurso de diversas das manifestações, que se posicionam no sentido do difícil quadro que estaria sendo enfrentado pelo RGPS, de atribuírem as causas da situação à Constituição Cidadã, conduziu a que se aferisse em que medida, efetivamente, haveria ela inovado quanto ao tema da proteção social.

Quanto a isso, contudo, apurou-se que, na verdade, as inovações de caráter duradouro da nova Carta praticamente limitaram-se a aspectos que estão longe de ser condenados, tais como a universalidade da saúde e da assistência social; a licença-gestante, com o correspondente salário-maternidade, de 120 dias; o piso de um salário mínimo para os benefícios previdenciários de prestação continuada; a gratificação natalina para os aposentados e pensionistas; o benefício de um salário mínimo mensal para os idosos e deficientes; redução em cinco anos da idade para a aposentadoria por velhice do trabalhador rural; garantia do reajuste real do valor dos benefícios previdenciários; garantia de atualização monetária dos salários de contribuição utilizados como base para cálculo do benefício previdenciário; pensão ao marido ou companheiro pela morte da segurada.

Enquanto isso, constata-se que um dos aspectos mais atacados pelas falas alarmistas refere-se às aposentadorias por tempo de contribuição. Verificou-se, entretanto, que, quanto a esse aspecto, a Constituição Cidadã praticamente não inovou, contatando-se, ainda, que os aspectos “condenados”, por referidos autores, em relação a tal benefício restringem-se a dispositivos que não foram alterados pela Carta de 1988.

Embora diversos autores pudessem ser apontados como integrantes dessa corrente “alarmista” e, como tais, dignos de terem seus argumentos abordados e analisados quanto à sua consistência, bem como várias pudessem ser as teses merecedoras de atenção, considerou-se que qualquer tentativa com tal tipo de amplitude seria temerosa, sob pena de resultar em trabalho demasiadamente superficial.

A opção, então, foi de restringir o escopo do estudo a somente um autor e, no que tange a esse, a apenas uma de suas teses, procurando-se que essa fosse sua principal, ou uma

de suas principais. A escolha findou por recair sobre Fabio Giambiagi, economista que obteve significativa repercussão com seus argumentos a respeito dos “problemas” da Previdência Social, e, em relação a ele, quanto a seu lugar comum acerca da progressiva “difícil situação” do RGPS e de sua tese de que um dos principais “culpados” pelo quadro, se não o principal, seria a aposentadoria por tempo de serviço, ou, até mesmo, por tempo de contribuição, que defende ser insustentável.

O estudo dos argumentos do referido autor, contudo, revelou falhas, primeiramente, na construção de suas premissas básicas, tal como quando defende que RGPS deveria depender, para o seu custeio, de fonte “carimbada” (seus recebimentos próprios) e ao mesmo tempo advoga que, para que referidos recursos percam tal condição, bastará que superem o montante de encargos da Previdência Social.

Revelou-se, também, de frágil sustentação o pressuposto de que, no âmbito do RGPS, o encontro entre “recebimentos próprios” e benefícios previdenciários deveria, necessariamente, ser operação de “soma zero”, tanto à vista do quadro constitucional e legislativo atinente à matéria, quanto à luz da constatação de que, durante significativo espaço de tempo, a situação favorável do sistema previdenciário é que findou por servir de expressivo suporte a diversas políticas governamentais, bem como diante do fato de que, já há algum tempo e, em especial, após a Constituição Federal de 1988, há diversas situações em que benefícios tipicamente previdenciários não contam com a correspondente receita própria em montante suficiente, dependendo, para seu pagamento, da solidariedade dos outros filiados ou do aporte governamental.

Por fim, o exame dos modelos matemáticos apresentados por aquele autor com vistas a demonstrar a inviabilidade de as contribuições, durante 35 ou 30 anos, virem a constituir fundo suficiente para suportar o pagamento de aposentadorias por todo o tempo de sobrevivência do aposentado, revelou sua fragilidade. Demonstrou-se que, para invalidar suas teses, bastariam pequenos incrementos na taxa por ele utilizada para remunerar as contribuições, presentes os aspectos de que aquele autor não logrou explicar de maneira aceitável como obteve o índice por ele usado. Além disso, as taxas utilizadas nos contraexemplos são todas inferiores às historicamente pagas pela caderneta de poupança e, até mesmo, admitidas como verificáveis no Brasil pelo próprio Fabio Giambiagi.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Mauro da Motta. A lei de acesso à informação e a gestão da previdência social. Brasília: mimeo, 2012. 18 p.
- ALVES, Karina Suzana da Silva. O financiamento da seguridade social e a ausência de vinculação direta das contribuições para a previdência social. Revista de previdência social. n. 389. v. 37. São Paulo, 2013. p. 314-316.
- ASSAF NETO, Alexandre. Matemática financeira e suas aplicações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994. 421 p.
- ASHTON, Thomas Southcliffe. A revolução industrial – 1760-1830. trad., not. e ind. cron. de Jorge de Macedo. 3. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1974. 224 p.
- BALERA, Wagner. A organização e o custeio da seguridade social. In: BALERA, Wagner (Coord.). Curso de direito previdenciário – Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: LTr, 1992. p. 33-68.
- BALERA, Wagner. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004. 222 p.
- BERZOINI, Ricardo. Previdência social: a mudança com justiça e respeito. In: MORHY, Lauro (org.). Reforma da previdência em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 19-25.
- BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição n. 33/1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional de 11/4/1995, Seção I, p. 6038-6044. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf>, acesso em 20/11/2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição n. 33/1995. Diário da Câmara dos Deputados de 23/4/1996, p. 10673-10682. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23ABR1996.pdf#page=250>, acesso em 20/3/2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível, quanto a seu texto originário, em http://www.senado.gov.br/legislacao/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm, acesso em 28/1/2014, e, quanto a seu texto atualizado, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 20/1/2014.

BRASIL. Decreto n. 9.284, de 30 de dezembro de 1911. Crêa a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1991/9284.htm>, acesso em 22/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 9.517, de 17 de abril de 1912. Aprova o regulamento da Caixa de Pensões e Empréstimos do Pessoal das Capatazias da Alfandega do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9517-17-abril-1912-525612-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 22/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930. Estende ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes e telefones, a cargo dos Estados, municípios e particulares, e ao dos serviços de telegraphia e radiotelegraphia, mantidos por particulares o regime do Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1930/19497.htm>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 20.465, de 1º de outubro de 1930. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1931/20465.htm>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1933/22872.htm>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 24.273, de 22 de maio de 1934. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, dispõe sobre o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30922&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

BRASIL. Decreto n. 24.274, de 22 de maio de 1934. Cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37983&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

BRASIL. Decreto n. 24.275, de 22 de maio de 1934. Cria a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=37995&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

BRASIL. Decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários. Disponível em

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=38285&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>, acesso em 20/11/2013.

BRASIL. Decreto n. 34.586, de 12 de novembro de 1954. Determina a fusão de Caixas de Aposentadorias e Pensões e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34586-12-novembro-1953-328044-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 13/12/2013.

BRASIL. Decreto n. 35.448 de 1º de maio de 1954. Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 20/11/2013.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm, acesso em 22/12/2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 651, de 26 de agosto de 1938. Altera a organização da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens e dá outras providências. Disponível em <http://legis.senado.gov/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102072&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.515, de 30 de dezembro de 1976. Altera a redação da alínea "b" do artigo 74, da Lei número 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1515.htm, acesso em 26/4/2014.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm, acesso em 25/1/2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-20-15-dezembro-1998-356870-normaatualizada-pl.html>, acesso em 20/1/2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm, acesso em 20/1/2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Especial n. 20, de 28 de maio 1980. Estabelece o módulo fiscal de cada município, previsto no Decreto 84.685, de 6 de maio de 1980. Disponível em <http://www.canalrural.com.br/pdf/11097027.pdf>, acesso em 12/3/2014.

BRASIL. Lei n. 127, de 28 de novembro de 1892. Institue Monte-pio para os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1705531/pg-1-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-12-1892/pdfView> e em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1705531/pg-2-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-12-1892/pdfView>, acesso em 20/12/2013.

BRASIL. Lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935. Regula a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho do Trabalho e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-159-30-dezembro-1935-499861-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 10/12/2013.

BRASIL. Lei n. 367, de 31 de dezembro de 1936. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários Subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-367-31-dezembro-1936-555119-publicacaooriginal-73230.pl.html>, acesso em 21/11/2013.

BRASIL. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível, quanto à sua forma original, em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113037&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>, acesso em 12/5/2014, e, quanto à sua forma atualizada, em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>, acesso em 23/1/2014.

BRASIL. Lei n. 4.130, de 28 de agosto de 1962. Dá nova redação aos §§ 1º e 4º do art. 32, da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, (Lei Orgânica da Previdência Social). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4130.htm, acesso em 20/4/2014.

BRASIL. Lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regimen do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Lei n. 5.440-A, de 23 de maio de 1968. Altera o artigo 31 e dá nova redação do artigo 32 e seu § 1º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência

Social). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5440a.htm#art5, acesso em 20/4/2014.

BRASIL. Lei n. 5.485, de 30 de junho de 1928. Crêa caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contractado pertencente ás empresas particulares que exploram os serviços telegraphicos e radio-telegraphicos. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-publicacaooriginal-86343-pl.html>, acesso em 11/12/2013.

BRASIL. Lei n. 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm, acesso em 18/1/2014.

BRASIL. Lei n. 5.890, de 8 de junho de 1973. Altera a Legislação de Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1973/5890.htm>, acesso em 30/4/2014.

BRASIL. Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm, acesso em 25/1/2014.

BRASIL. Lei n. 6.210, de 7 de junho de 1975. Extingue as contribuições sobre benefício da Previdência Social e a suspensão da aposentadoria por motivo de retorno à atividade, e dá outras providências. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1975/6210.htm>, acesso em 30/4/2014.

BRASIL. Lei n. 7.064, de 6 de dezembro de 1982. Dispõe sobre a situação de trabalhadores contratados ou transferidos para prestar serviços no exterior. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7064.htm, acesso em 25/1/2014.

BRASIL. Lei n. 7.689, de 15 de dezembro de 1988. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7689.htm, acesso em 23/4/2014.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível, quanto a seu texto original, em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 28/12/2013, e, quanto a seu texto atualizado, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm, acesso em 28/12/2013.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível, quanto a seu texto original, em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8213-24-julho-1991-363650->

publicacaooriginal-1-pl.html, acesso em 23/12/2013, e, quanto a seu texto atualizado, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm, acesso em 23/12/2013.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm, acesso em 24/4/2014.

BRASIL. Lei n. 8.870, de 15 de abril de 1994. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm, acesso em 20/3/2014.

BRASIL. Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm, acesso em 25/4/2014.

BRASIL. Lei n. 9.506, de 30 de outubro de 1997. Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm, acesso em 22/1/2014.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, acesso em 15/3/2014.

Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm, acesso em 30/4/2014.

BRASIL. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm, acesso em 10/2/2014.

BRASIL. Lei n. 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de

julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm, acesso em 26/4/2014.

BRASIL. Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm, acesso em 20/3/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 7, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp07.htm, acesso em 25/3/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 8, de 3 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp08.htm, acesso em 25/3/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm, acesso em 15/3/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 17, de 12 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Programa de Integração Social de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp17.htm#art1, acesso em 23/4/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 70, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das

instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm, acesso em 25/3/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acesso em 10/4/2014.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm, acesso em 25/1/2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm, acesso em 25/1/2014.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.415, de 29 de abril de 1996. Dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social, altera alíquotas de contribuição para a Seguridade Social e institui contribuição para os servidores inativos da União. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1415.htm, acesso em 5/9/2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da previdência social 2012. Brasília: MPS/Dataprev, 2013. 889 p.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. 272 p. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 26, de 21 de junho de 2005. Suspende a execução da alínea “h” do inciso I do art. 12 da Lei Federal 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em <http://www.portaltributario.com.br/legislacao/resolucaosf26.htm>, acesso em 10/2/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4-7/DF. Rel. Min. Sydney Sanches. D.J. de 25/6/1993, ementário n. 1709-01.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 159.413-6/SP. Rel. Min. Moreira Alves. D.J. de 26/11/1993, ementário n. 1727-8.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 351.717-1/PR. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ de 21/11/2003, ementário n. 2133-5.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República – exercício de 2011. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/index.html, acesso em 20/4/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 48/1992 – TCU – Plenário. Ata 08/92. Sessão de 19/2/1992. Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira. D.O.U. de 5/3/1992, p. 2881.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 269. D.J. de 19, 20 e 21/11/2003.

CANÊDO, Letícia Bicalho. A revolução industrial. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Atual, 1994. (Coleção Discutindo a história). 92 p.

CARNEIRO, Daniel Zenetti Marques. Custeio da seguridade social: aspectos constitucionais e contribuições específicas. São Paulo: Atlas, 2010. 252 p.

CARVALHO FILHO, Celcino de. A Constituição de 88 e a previdência social, 20 anos depois. In: CARVALHO FILHO, Celcino (Coord.). 20 anos da seguridade social na constituição: sonho ou realidade? Brasília: Fundação Anfip, 2009. p. 11-34.

COSTA, Luiz Antônio Zenóbio da. Um estudo simplificado sobre equilíbrio atuarial previdenciário. Brasília: mimeo, 2003. 31 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. São Paulo: Forense Universitária, 1993. 2. ed. v. VIII. 641 p. (p. 3945-4585).

DAIN, Sulamis. A diversificação da base de financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ajuste fiscal: velhas ideias e novos caminhos. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. p. 147-175. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

DELGADO, Guilherme Costa *et al.* A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000). Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão n. 909).

DEMO, Roberto Luís Luchi. O regime jurídico do trabalhador rural no âmbito da seguridade social: o segurado especial e o soldado da borracha. Revista de direito social. n. 26. v. 7. abr/jun 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 49-77.

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL. Benefícios da seguridade social. Brasília: Fundação Anfip, 2014. 40 p.

GENTIL, Denise Lobato. A falsa crise do sistema de seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2005. 27 p. Disponível em: <http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/artigos/falsacrise.pdf>, acesso em 19/8/2013.

GIAMBIAGI, Fabio. A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para discussão, n. 35). 21 p.

GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da previdência: o encontro marcado – a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 227 p.

HOBBSAWN, Eric John Ernest. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. trad. Donaldson Magalhães Garschagen. rev. téc. Francisco Rego Chaves Fernandes. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 325 p.

HOLZMAN, Robert; HINZ, Richard. Old age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform. Washington: World Bank, 2005. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf, acesso em 20/3/2014. 218 p.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. 415 p.

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>, acesso em 7/9/2013.

<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>, acesso em 14/12/2013.

<http://www.caixa.gov.br/Voce/poupanca/historia.asp>, acesso em 14/12/2013.

<http://www.diariodoscamos.com.br/economia/previdencia-tem-deficit-de-r-93-bi-50005/>, acesso em 9/11/2011.

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>, acesso em 5/9/2013.

http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/10/25/internas_economia,258068/previdencia-fecha-setembro-com-deficit-de-r-9-3-bilhoes.shtml, acesso em 9/11/2011.

<http://www.fenafisco.org.br/VerNoticia.aspx?IDNoticia=18412>, acesso em 9/11/2011.

<http://www.infomoney.com.br/previdenciasocial/noticia/2219354-deficit+previdencia+social+sobe+agosto>, acesso em 9/11/2011.

<http://www.jornalgrandebahia.com.br/materia.asp?id=35422>, acesso em 9/11/2011.

http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf, acesso em 5/9/2013.

- IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. 911 p.
- LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. 126 p.
- LEITE, Celso Barroso. Conceito de seguridade social. In: BALERA, Wagner (Organizador). Curso de direito previdenciário: Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. São Paulo: LTr, 1992. p. 13-32.
- MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 561 p.
- MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 19. ed. 342 p.
- MORHY, Lauro (org.). Reforma da previdência em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. 443 p.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique. Revue française de science politique. 50e. année, n. 2, 2000. p. 189-208. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464.
- PALIER, Bruno e SUREL, Yves. Les “trois i” et l'analyse de l'état en action. Revue française de science politique. v. 55. n. 1. p. 7-32.
- PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na constituição de 1988. Revista de direito social. n. 28. v. 7. out/dez 2007. Porto Alegre: Notadez, 2007. p. 11-29.
- POSNER, Richard A. Law, Pragmatism, and democracy. Edição kindle. Cambridge: Harvard University Press, 2003. 5889 pos.
- RANGEL, Leonardo Alves *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise – 20 anos da constituição federal. v. 1. Brasília: IPEA, 2008. p. 41-94. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 20/5/2011.
- ROCHA, Daniel Machado da. O direito fundamental à previdência social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. 227 p.
- SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. O financiamento da seguridade social. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2007. 240 p.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.
- SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. Revista Verba Juris, João Pessoa, ano 4, n. 4, p. 79-104, jan./dez. 2005.

SERRA E GURGEL, J. B. Evolução histórica da previdência social – pesquisa cronológica de dispositivos constitucionais, leis complementares, leis, decretos, decretos-lei, medidas provisórias. Brasília: Fundação ANASPS, 2008. 304 p.

SILVEIRA, Manuella Pollyanna de Menezes Silveira. Aspectos da doutrina social de Igreja sobre a previdência. Revista de direito social, São Paulo, n. 19, p. 99-106, 2005.

TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose incompleta do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991. 44 p.

TOGNETTI, Sylvania Conceição. Contribuições para o financiamento da seguridade social: critérios para a definição de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 173 p.

VARSANO, Ricardo. Financiamento do regime geral de previdência social no contexto do processo de reforma tributária em curso. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Bases de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Brasília: MPS, 2003. p. 7-27. Disponível em http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf, acesso em 10/12/2013.

VATICANO. Carta encíclica *rerum novarum* do Sumo Pontífice Papa Leão XIII. Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html, acesso em 27/7/2014.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 687 p.

VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. Matemática financeira. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995. 409 p.

WORLD BANK. Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. New York: Oxford University Press, 1994. 402 p. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf, acesso em 20/3/2014.